UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

LA CONDITION JURIDIQUE DES VALLÉES D'ANDORRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue publiquement 1969

PAR

BERTRAND BÉLINGUIER

JURY

PRÉSIDENT : M. Charles ROUSSEAU
SUFFRAGANTS : M. Georges BERLIA
M. TENEKIDES

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE
Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats
13, Rue Soufflot, 13

1970

LA
CONDITION JURIDIQUE
DES
VALLÉES D'ANDORRE

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

LA CONDITION JURIDIQUE DES VALLÉES D'ANDORRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue publiquement

PAR

BERTRAND BÉLINGUIER

JURY

PRÉSIDENT : M. Charles ROUSSEAU
SUFFRAGANTS : M. Georges BERLIA
M. TENEKIDES

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE
Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats
13, Rue Soufflot, 13

1970

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

PRÉFACE

Parmi les collectivités minuscules qui relèvent du droit international Andorre occupe une place à part. L'ancienneté de son statut, le caractère encore profondément féodal de ses structures, l'originalité de ses rapports avec les deux Etats limitrophes devaient tout naturellement attirer l'attention des spécialistes sur une situation juridique complexe à plus d'un titre et qui, pour beaucoup, reste un anachronisme. Encore est-il juste d'observer que, spécialement dans la littérature française — si l'on excepte les analyses pénétrantes du professeur Ourliac, que sa formation d'historien du droit prédisposait à une approche réaliste du problème — les travaux relatifs aux Vallées d'Andorre relevaient dans l'ensemble, il faut bien le dire, moins de la science juridique que du folklore ou de l'information touristique. Quant aux décisions des tribunaux judiciaires français, elles continuent de se signaler par une méconnaissance à peu près générale du particularisme andorran et, ce qui est plus grave, par une ignorance persistante des données élémentaires du droit international public.

Le grand mérite de l'ouvrage que présente aujourd'hui M. Bertrand Bélinguier est d'avoir rompu avec cette trop longue tradition et d'avoir résolument abordé le problème de la condition juridique des Vallées d'Andorre en le replaçant d'abord dans sa perspective historique, trop souvent négligée par les internationalistes, et en confrontant le caractère spécifique de ce statut avec les réalités contemporaines, notamment dans l'ordre économique.

L'enquête à laquelle a procédé l'auteur sur place est d'ailleurs le garant du réalisme de son analyse, qui est bien autre chose qu'un travail d'érudition pure. L'un des passages les plus neufs et les plus révélateurs de la thèse de M. Bélinguier est l'interprétation qu'il donne de l'Edit de réunion promulgué par Henri IV en juillet 1607 et de l'Edit de Louis XIII daté du 19 octobre 1620 qui, ayant fait passer selon l'expression de l'auteur « les droits de co-seigneurie des Vallées d'Andorre dans le domaine national », ont permis à tous les chefs d'Etat français de devenir les héritiers du comte de Foix. L'analyse est capitale, car elle a pour conséquence de réfuter l'interprétation en honneur dans la littérature espagnole, suivant laquelle la co-principauté d'Andorre serait demeurée dans le patrimoine personnel des Bourbons, leurs suc-

cesseurs, de Bonaparte au général de Gaulle, n'ayant fait que s'octroyer des droits que ne justifiait aucune assise historique. La vérité est tout autre et il faut savoir gré à M. Bélinguier de l'avoir rétablie — sans passion inutile, mais avec la sérénité qui est la marque du savant.

On trouvera de même de fort utiles précisions dans les pages qui vont suivre sur les problèmes de la radiodiffusion — qui ont tenu une grande place dans l'évolution des rapports franco-andorrans au cours de ces dernières années — et sur le développement de l'économie des Vallées. Il faut enfin être reconnaissant à M. Bélinguier d'avoir affirmé avec force, conformément à la doctrine constante du Quai d'Orsay et contrairement aux efforts persistants du gouvernement espagnol, qu'il n'existe à Andorre qu'une seule autorité temporelle et que le co-Prince français est à cet égard l'unique détenteur de l'action internationale : l'exclusivité est ici la règle. La démonstration est péremptoire et devrait faire bonne justice de prétentions avancées au-delà des Pyrénées davantage pour des considérations de prestige que par respect de la vérité historique et juridique.

A tous ces points de vue l'ouvrage de M. Bélinguier apporte une contribution exemplaire à l'étude de la condition internationale d'Andorre, problème trop souvent mal connu ou méconnu, démontrant avec éclat qu'il n'existe pas de petits sujets pour un juriste digne de ce nom.

Charles ROUSSEAU,
Professeur à la Faculté de Droit de Paris,
Directeur de l'Institut des hautes études internationales.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

R.D.P.	Revue de droit public.
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public.
D.	Recueil Dalloz.
S.	Recueil Sirey.
Gaz. Pal.	Gazette du Palais.
J.C.P.	Jurisclasseur périodique.
Rec.	Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.
J.	Jurisprudence.
S.D.N.	Société des Nations.
O.N.U.	Organisation des Nations Unies.
Bib. Nat.	Bibliothèque Nationale.
Arch. dép.	Archives départementales.

AVANT-PROPOS

LES PARTICULARITÉS D'UN TRAVAIL JURIDIQUE SUR L'ANDORRE

Le voyageur qui franchit la frontière française du Sud au-delà du village de l'Hospitalet, exactement au Pas de la Case ne trouve pas immédiatement d'autre frontière qui lui indique qu'il se trouve dans un autre pays. En fait, il devra suivre une route fort accidentée et accomplir une quarantaine de kilomètres avant de se trouver à la frontière espagnole.

Entre temps, il aura pu constater que le territoire qu'il a traversé possède une signalisation routière de type français ; s'il a écouté parler quelques personnes, il aura reconnu le catalan, langue ibérique ; s'il a fait quelque achat, il aura remarqué non sans étonnement que le prix qui lui aura été réclamé pour un objet qu'il a coutume d'acquérir chez lui, sera bien moins élevé. Il aura pu régler cet achat en monnaie française ou en monnaie espagnole.

Et si ce touriste se montre curieux d'esprit, et s'enquiert de l'administration de ce territoire, il s'étonnera sans doute de s'entendre répondre que ce sont deux « très illustres coprinces » qui le gouvernent mais sans y résider. Quand il saura que ces coprinces ont pour nom l'Evêque espagnol d'Urgel et le Président de la République française et que leurs pouvoirs n'ont pas été organisés depuis que leurs lointains prédécesseurs avaient conclu un pacte féodal à la fin du XIII[e] siècle, alors ce touriste se rendra compte qu'il se trouve dans un territoire qui n'est semblable à aucun autre.

Telles se présentent les Vallées d'Andorre, hautes vallées pyrénéennes dont le nom officiel n'est autre que leur appellation géographique. Quelle est alors la condition juridique de ce petit territoire ? C'est à cette question que la présente étude va s'efforcer de répondre.

1° *Les précédentes études*

L'Andorre a vécu dans un complet isolement jusqu'au début du XX[e] siècle ; hormis quelques vieux arrêts de chancellerie souvent fort éloignés de la réalité, l'Andorre est restée inconnue des

juristes jusqu'au XIXe siècle. Quelques études furent publiées ça et là sans grand intérêt il faut bien le dire. Puis à la fin du XIXe siècle, des thèses de doctorat furent consacrées à l'Andorre, mais le plus souvent les auteurs avaient négligé de se rendre sur place ce qui, faute de route, était une véritable expédition à l'époque, reconnaissons-le.

Cependant il y eut entre 1880 et 1910 une littérature relativement abondante à propos de l'Andorre : l'archiviste Brutails faisait paraître en 1904 son célèbre ouvrage *La coutume d'Andorre* (1) et diverses études historiques et juridiques très intéressantes. De même divers auteurs espagnols publiaient des études sur l'Andorre. Les Vallées sortaient ainsi à peu près en même temps de leur isolement géographique et juridique ; mais à partir de 1910 il n'y eut plus guère d'études juridiques avant la deuxième guerre mondiale : deux thèses françaises, soutenues en 1939 et 1943, historiques et juridiques, donnèrent un complément intéressant aux précédentes parutions.

Mais depuis cette époque, les études ont été très rares, il y a bien eu deux thèses de doctorat en 1961 et 1962, mais elles concernaient un sujet exclusivement économique (2). Dans les ouvrages de droit international public, l'Andorre est rarement mentionnée, et en tout cas ne fait guère l'objet d'une étude. Seuls les professeurs Rousseau et Ourliac se sont toujours intéressés à l'Andorre surtout en annotant des décisions judiciaires la concernant. Certes l'affaire de Radio Andorre a donné aux Vallées une grande actualité juridique et ont permis à d'autres éminents auteurs, le professeur Waline et le professeur Rivero, M. Odent, commissaire du gouvernement dans l'affaire qui a donné lieu à une importante décision du Tribunal des Conflits, de faire connaître leur opinion sur le « statut » andorran.

Citons aussi les études de M. Jacques Descheemaeker, juriste, qui, depuis trente ans, a consacré beaucoup de son temps à l'étude de l'Andorre ; l'aide qu'il a bien voulu nous fournir en nous communiquant de nombreux documents et souvenirs nous a été très précieuse.

Or, de nos jours, il est évident que l'Andorre connaît un éveil économique particulièrement remarquable. Il serait donc fâcheux qu'il n'y ait pas d'étude juridique sur la situation, extraordinaire à bien des titres, de ce territoire.

(1) A.J. Brutails, *La coutume d'Andorre*, Paris, 1904.

(2) A. Chabrol, *Contribution à l'étude du développement sylvo pastoral des régions de montagnes*, Toulouse, 1961 ; Perrouin, *Structures économiques et développement communautaire de la Vallée d'Ordino (Andorre)*, Toulouse, 1962.

2° *L'idée recherchée*

Il nous a paru essentiel de chercher avant tout, comment vivait sur le plan juridique, ce pays qui est gouverné en plein xx° siècle par l'association d'un chef d'Etat et d'un Evêque catholique.

Comment vit ce territoire qui a ses propres coutumes ? Est-ce un Etat ? Qui est titulaire de la souveraineté ? L'Andorre a-t-elle accès à la vie juridique internationale ? Fait-elle partie du Marché commun ?

Mais pour répondre à ces questions, il faut d'abord comprendre l'histoire de ce petit pays ; comment ne pas le faire en effet alors que ses coprinces n'ont pas réglé leurs pouvoirs depuis 1278 ?

Il faut aussi comprendre la vie intérieure de l'Andorre, étudier ses institutions ; ce sont l'histoire et les institutions de l'Andorre qui permettent d'expliquer l'Andorre, entité de droit international.

Tel sera donc notre plan.

Mais que l'on ne s'attende pas à trouver dans cette étude une réponse précise à chacune des questions que pose la condition juridique des Vallées d'Andorre.

Le maintien d'une situation féodale au xx° siècle nécessite une grande prudence. On ne peut assurément faire entrer l'Andorre dans des notions juridiques modernes. L'Andorre, il faut le dire dès à présent, occupe une place à part ; mais cela ne veut nullement dire que l'on ne doive pas rechercher comment vit l'Andorre à notre époque.

Il nous a donc semblé que dans les cas, assez fréquents, où la situation juridique de l'Andorre est telle qu'il est impossible de répondre d'une façon catégorique, il était de beaucoup préférable de le dire simplement plutôt que de s'efforcer à trouver une solution qui satisfaisante pour l'esprit, n'eût pas du tout convenu à la réalité.

Le professeur Ourliac l'a remarqué : « le cas andorran fait douter des vérités les plus élémentaires » (3).

Rien ne se passe en Andorre comme ailleurs ; peut-être est-ce une des raisons qui rend si attachante cette région !

3° *La documentation*

Pour la partie historique, les archives ont été d'un grand secours : archives départementales de l'Ariège, archives du ministère des Affaires étrangères, divers fonds et vieux ouvrages des bibliothèques parisiennes, le fonds Brutails à la Faculté des Lettres de Bordeaux.

(3) P. Ourliac, « Existe-t-il une nationalité andorrane ? », *Mélanges Maury*, Paris, 1960, tome I, pp. 403 à 415.

Mais c'est sur place, en Andorre, que la principale documentation a pu être trouvée : d'abord oralement en prenant contact avec diverses autorités : Conseil général des Vallées, Viguier, etc... ; puis par la connaissance de divers ouvrages d'auteurs espagnols très intéressants et complets sur bien des points.

C'est aussi à la Seo d'Urgel, au Palais épiscopal, que d'utiles renseignements ont été recueillis, puis à Perpignan, à la Délégation permanente pour l'Andorre, ainsi qu'à Paris, au ministère des Affaires étrangères et à la Présidence de la République.

INTRODUCTION

Comment se présentent les Vallées d'Andorre ? Quel est leur aspect géographique et qu'est-ce au juste que cette coutume d'Andorre ?

1° *Situation géographique*

Les Vallées d'Andorre constituent un territoire d'une superficie de 462 kilomètres carrés ; elles se présentent comme une réunion de trois vallées parfois étroites qui ont la forme d'un Y dont les deux branches sont constituées par les deux plus importantes vallées, celle du « Valira del Nort » et celle du « Valira del Orien », deux rivières qui s'unissent pour former le « Grand Valira », troisième vallée qui est un couloir en direction de l'Espagne.

L'expression « Vallées d'Andorre » traduit donc bien une réalité géographique ; le territoire andorran est presque entièrement montagneux, s'élevant par endroit à 2.800 mètres ; ses formes sont harmonieuses, 30 kilomètres de l'Ouest à l'Est et 27 kilomètres du Nord au Sud. Ces hautes vallées pyrénéennes présentent en plusieurs points un panorama grandiose ; le col d'Envalira (2.810 m.) franchi peu après la frontière française est un des plus hauts passages routiers d'Europe. Ce n'est que depuis peu de temps que le col est dégagé pendant l'hiver, car l'Andorre se trouvait jadis isolée de la France pour la durée des mois d'enneigement.

Après le col d'Envalira, la route descend et, après mille tours, arrive au village de Soldeu (1.800 m.) qui connaît une grande activité en hiver grâce aux pistes de ski toutes proches.

Puis c'est Canillo (1.600 m.) première paroisse qui, parmi toutes celles d'Andorre, a la préséance en raison d'une tradition très ancienne ; un peu plus loin Encamp (1.200 m.) dont l'église a conservé des rétables de grande valeur. On arrive enfin aux Escaldes (1.100 m.) paroisse célèbre par ses eaux thermales sulfureuses et qui, avec le développement des Vallées se trouve réunie à la capitale Andorre la Vieille qu'une traduction défectueuse a ainsi dénommée alors que son nom véritable est Andorre la Ville. Jusqu'à ces derniers temps il n'y avait qu'une seule route bordée de maisons et de magasins bazars traversant la capitale. Mais désormais Andorre la Vieille s'étend, non sans difficulté car adossée

à la montagne, elle semble hésiter à s'installer jusqu'à la rivière ce qui donnerait une ville à deux niveaux. A Andorre siègent les organes officiels : Conseil général des Vallées, viguiers, tribunaux.

D'Andorre la Vieille la route continue vers l'Espagne. Mais une autre route fort pittoresque parcourt le Valira du Nord ; la route d'abord difficile en raison des tournants, accède ensuite à un vaste plateau. C'est la paroisse de La Massana d'où part une route conduisant vers de jolis petits villages qui semblent perdus dans le calme de la montagne : Arinsal et Pal. Mais la route du Valira du Nord après La Massana mène à Ordino, très ancien village qui garde encore des traces de la lointaine occupation arabe.

Vers le Sud, à la sortie d'Andorre la Vieille, la route descend encore mais plus doucement vers l'Espagne ; Sant Julia de Loria est la dernière paroisse avant la frontière qui se trouve à Farga de Moles mais dont le poste douanier est placé quelques kilomètres plus bas à la Séo d'Urgel.

Ainsi a-t-on parcouru les Vallées d'Andorre, petit pays plein de charme et de tranquillité ; pâturages et forêts se suivent en alternance occupés par de nombreux animaux domestiques ou sauvages ; les petites rivières, que des ponts minuscules et très anciens prennent la peine d'enjamber, sont fort poissonneuses.

Le climat y est vif, l'air sain d'une région nulle part inférieure à 800 mètres ; souvent couverte de neige de décembre à avril, l'Andorre n'est jamais si belle qu'au printemps. L'été y est généralement doux, mais l'automne précoce est souvent annoncé par la Tramontane, vent fort et persistant.

D'autre part l'Andorre est riche d'un patrimoine artistique souvent mal connu, mais très réel ; en effet de nombreux édifices religieux datant du XI^e^ et du XII^e^ siècles sont de beaux exemples d'art roman ; petites églises toujours simples, dont la plus curieuse est peut-être, celle de Santa Coloma avec son clocher cylindrique surmonté d'une couverture en forme de cône.

Telle est trop rapidement esquissée, l'Andorre si différente des régions voisines, au Nord l'Ariège et les Pyrénées orientales avec la vallée de Carol et la Cerdagne française, au Sud la province de Lerida avec les vallées de Sant-Joan Fumat et de Fanera.

On ne peut oublier ces villages établis à flanc de rocher de façon à être préservés des vents et où les vieilles maisons paysannes voisinent depuis peu avec des immeubles neufs qui attestent une prospérité contemporaine bien rapide. En effet, l'Andorre, pays à vocation agricole dont l'élevage était une grande ressource ainsi que l'exploitation de céréales comme le blé, le seigle, l'avoine et surtout la culture du tabac, n'a jamais eu d'industrie hormis quelques petites industries de bois et forges. Mais le tourisme récent constitue une panacée dont bénéficient les Vallées qui n'avaient guère vécu que pauvrement jusqu'à ces dernières années : ses petites exploitations industrielles ou agricoles ne dépassaient pas la taille artisanale.

On s'étonnerait volontiers à voir ainsi ce petit pays montagnard de trouver tant de coutumes qui, conservées jusqu'à nos jours dans leur force séculaire ont largement contribué au maintien de la personnalité andorrane.

2° *La coutume d'Andorre*

On reprend ici le titre du livre de Brutails (1) qui, écrit au début de ce siècle, demeure le document le plus complet en la matière ; l'ensemble des coutumes qui se sont instaurées en Andorre présente un caractère suffisamment uni pour que l'on puisse parler de la coutume d'Andorre. Il s'agit en fait d'un ensemble de règles traditionnelles qui régissent la vie des Andorrans.

D'où vient la coutume d'Andorre ?

« Si l'on admet », écrit Brutails, « que la coutume andorrane est romaine le droit catalan l'est également. Législation andorrane, législation catalane sont deux sœurs, qui se ressemblent plus qu'elles ne ressemblent à leur commun ancêtre le Droit Romain ».

Comme il n'y a pas de droit écrit, il est normal en raison de la position géographique des Vallées d'Andorre, que diverses influences juridiques se fassent sentir, et ce d'une manière inégale ; le droit supplétoire de l'Andorre est le droit catalan, mais on trouve aussi des éléments de droit romain et de droit canonique. Il y a également des coutumes propres à la région et l'influence du droit pyrénéen est incontestable. Par contre l'apparition du droit français et du droit espagnol beaucoup plus tardive, est restée très fragmentaire.

Bien qu'orale la coutume a été fixée dans deux grands recueils, le *Manual Digest* et le *Politar* écrits en 1748 et 1763 ; le *Manual Digest* décrit l'organisation de l'Andorre, mais il a un caractère moral très marqué, son auteur Antoine Fiteri Rossell ayant voulu donner des conseils à ses concitoyens ; ainsi peut-on lire dans le prologue :

« Bon nombre de personnes ignorent les véritables maximes et règles pour la sauvegarde de notre pays. De tout temps les hommes du Conseil, dotés d'une mûre, prudente et chrétienne sagesse, les ont observées.

On peut attribuer sans aucun doute la conservation des Vallées d'Andorre, aussi bien en temps de guerre que de paix, au bon gouvernement des notables des Vallées et du Conseil. Grâce à la bienveillance de Dieu, ces Vallées ont toujours joui d'une saine et honnête liberté, faisant l'admiration et l'envie des nations qui en ont connaissance. » (2)

(1) A.J. Brutails, *La coutume d'Andorre*, Paris, 1904 ; E. Leroux, éd. et réédition Casals, Andorre-la-Vieille, 1965.

(2) A.J. Puigoriol, *Les Andorrans*, p. 101.

Mais ce caractère moral apparaît bien plus dans les 56 maximes dont voici quelques exemples :

Maxime 7 : Dans toutes les affaires difficiles, après avoir imploré la grâce de Dieu, il faut suivre avec attention les conseils des hommes expérimentés, capables et probes.

Maxime 12 : Il faut connaître le caractère et l'humeur de la personne avec qui on doit traiter, « tâter le terrain », observer attentivement les circonstances du moment.

Maxime 28 : Il vaut mieux tolérer certaines petites choses et se montrer désintéressé, afin d'éviter quelque grand préjudice, et peut-être d'obtenir un profit.

D'autres maximes sont plus nettement politiques :

Maxime 18 : Il faut éviter les discussions avec les délégués des Princes, et fuir les querelles judiciaires toujours ennuyeuses et embarrassantes.

Maxime 36 : Maintenir également les Vallées entre la France et l'Espagne, respecter et servir l'une et l'autre Couronne.

Maxime 37 : En temps de guerre entre la France et l'Espagne, ne pas prendre parti pour une couronne contre l'autre, mais conserver la neutralité.

Maxime 49 : Ne jamais faire montre de bonheur ni de richesses, ni de pouvoir, ni de force ; mais crier toujours, comme cela est nécessaire, la misère et la pauvreté des Vallées.

Naturellement les archives des tribunaux andorrans et des notaires aident à connaître ce labyrinthe juridique qu'est la coutume d'Andorre ; nous nous bornerons ici à donner quelques exemples de coutumes intéressant le domaine public et le domaine privé.

— Le domaine public :

Il est très étendu ; en effet les pâturages, les forêts aussi bien que les rivières appartiennent à tous les Andorrans. Chaque Andorran dispose ainsi d'un droit d'usage des pacages et des forêts qui lui permet de couper et de ramasser gratuitement le bois nécessaire à sa vie domestique. Cependant le domaine public qui est théoriquement la propriété des coprinces est administré par les Assemblées locales.

— La vie privée :

La coutume est très détaillée aussi bien en droit civil qu'en droit criminel, et d'abord en matière de nationalité : nous verrons avec quelle minutie est précisée l'acquisition de la qualité d'Andorran ; qu'il suffise ici d'indiquer que les vrais Andorrans sont ceux nés de père andorran.

La coutume est appliquée dès la naissance : tous les actes d'état civil les plus importants — naissance, mariage, décès — sont établis sur les registres du curé de chaque paroisse. C'est exactement la situation de la France d'Ancien Régime. Le mariage est donc exclusivement une cérémonie religieuse ; le droit canon

est appliqué au cours de procès le concernant et qui relèvent de la compétence de l'officialité d'Urgel.

Le mariage est d'autant plus important en Andorre qu'il donne lieu généralement à un contrat qui indique souvent l'héritier d'une famille ; or, cette institution de l'héritier (hereu en catalan) est une des bases de la coutume privée d'Andorre. La société andorrane est traditionnellement hiérarchisée, et le rôle du chef de famille (cap de casa) est prépondérant ; ceci explique toute l'importance du mariage et du choix de l'héritier qui peut d'ailleurs être une fille (pubilla).

Les successions sont généralement réglées entre vifs et les cas d'indivision fréquents.

Mais c'est peut-être en matière de transmission de biens par vente que la coutume prend son caractère le plus original : il existe un acte de vente dit « a carta de Gracia » ou « a carta de Dios » qui constitue une vente à Réméré perpétuel. Cet acte permet au vendeur de racheter le bien qu'il a vendu à condition de payer à l'acheteur le prix initial. Aucune prescription ne peut être opposée à celui qui désire racheter un bien ; aussi ce système est-il l'objet de beaucoup de difficultés pratiques.

En ce qui concerne les obligations et les contrats les actes sont habituellement rédigés sous seings privés ou authentiques ; dans les contrats figurent « des clauses de renonciation à invoquer telle ou telle incapacité voire même des renonciations générales » (3). Il n'y a pas de procédure d'enregistrement. Il n'y a pas non plus, et ceci est plus grave, de législation commerciale : en effet beaucoup de difficultés viennent précisément de l'absence de règles précises, alors que le commerce s'est développé de façon considérable en Andorre.

La coutume présente aussi bien des aspects originaux en matière judiciaire, en matière civile comme en matière criminelle ; nous les examinerons plus loin en étudiant les tribunaux andorrans.

Il faut enfin citer la religion qui est aussi pour ainsi dire une coutume : l'Andorre dont l'un des coprinces est un Evêque, ne connaît que la religion catholique qui est religion « d'Etat ». Outre le monopole de l'état civil, la religion présente des caractéristiques intéressantes ; ainsi les Vallées d'Andorre furent-elles placées sous la protection de Notre Dame de Meritxell par une bulle pontificale de Pie X datée du 13 mai 1914 ; la fête nationale de l'Andorre a lieu le 8 septembre et elle se manifeste par le pèlerinage traditionnel au sanctuaire de Meritxell.

Tels sont quelques aspects de la coutume d'Andorre si riche et si variée qui est pour beaucoup dans l'originalité et dans le maintien de la personnalité andorrane.

(3) J. Bacquer, *La coprincipauté d'Andorre, dernier Etat féodal*, Barcelone, 1959, p. 56.

PREMIÈRE PARTIE

L'HISTOIRE ET LES INSTITUTIONS DES VALLÉES D'ANDORRE

TITRE 1

L'HISTOIRE DES VALLÉES D'ANDORRE

L'Histoire des Vallées d'Andorre présente cette caractéristique curieuse d'avoir connu beaucoup d'événements jusqu'à la fin du XIII[e] siècle et le calme depuis cette lointaine époque ; certes depuis le XIX[e] siècle l'Andorre a éprouvé bien des péripéties, mais elles n'ont jamais présenté le même caractère que l'histoire agitée du Moyen âge. Quant à la fin du XIII[e] siècle, elle fut marquée par la cessation des guerres qui se produisaient à propos de l'Andorre, et par la conclusion d'un accord entre les belligérants ; cet accord, pacte féodal connu sous le nom de paréage, demeure applicable de nos jours.

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES AUX PARÉAGES DE 1278 ET 1288

L'Histoire de l'Andorre est très ancienne ; on a même trouvé récemment au lieudit La Margineda le tombeau d'un homme ayant vécu il y a 4.000 ans ! Sans remonter, et pour cause, à cette lointaine époque, l'incertitude caractérise l'histoire des Vallées au moins jusqu'au IX^e^ siècle où apparaissent l'occupation arabe et puis la domination carolingienne. Puis, vers le X^e^ siècle, les évêques d'Urgel jouent un rôle de plus en plus grand en Andorre ; mais leur pouvoir est bientôt mis en cause par les comtes de Foix. Les guerres qui se succèdent alors ne se termineront qu'en 1278.

A cette première phase de l'histoire andorranne, la conclusion des paréages donne un point final.

SECTION I

L'Andorre des origines à la fin du XIII^e^ siècle

§ 1. — LES ORIGINES : INCERTITUDES ET RÉALITÉS

1° *Les incertitudes : l'occupation arabe*

Il est impossible de savoir exactement quand sont apparus les premiers Andorrans ; si Pline le Jeune évoque dans ses lettres les Andorrisae, peuples habitant dans la région de Cadix, rien ne prouve que ce sont eux qui s'établirent par la suite dans les Pyrénées ; du reste l'étymologie du mot Andorre est elle-même incertaine : on a pensé que le radical « and » exprimait l'idée de mouvement (le verbe espagnol andar signifie marcher) et que la terminaison « dor » d'origine celtique déterminait l'idée d'établissement.

Ainsi Castillon d'Aspet croit-il pouvoir affirmer que « selon l'étymologie de leur nom, les Andorri ou Andorreani appartien-

draient à des peuplades fugitives, qui, des rivages ibériens, seraient venus chercher un refuge au sein des Pyrénées » (1).

Toute autre est l'interprétation citée par M. Ponsich (2) qui signale les racines pyrénéennes ou basco-ibériques handi = grand, ora = fer du mot Andorre qu'il croit pré-latin mais l'explication est douteuse comme le souligne lui-même cet auteur.

L'Andorre fut-elle concernée par l'occupation romaine ? Cela semble improbable car Rome se souciait surtout de contrôler les plaines et les voies de communication telles que divers cols pyrénéens (3), mais ne se préoccupait guère des habitants des régions montagneuses ; ceux-ci s'organisèrent ainsi en toute liberté et la Vallée qui était la division géographique naturelle devint une unité « administrative » tout aussi naturelle. Il faut incontestablement voir là l'origine de la tradition d'indépendance des vallées pyrénéennes ; sans doute l'Andorre se caractérisa-t-elle aussi par son isolement, mais nous ne possédons aucun document précis sur cette très lointaine époque ; impossible encore de savoir ce qu'il advint de l'Andorre à l'époque wisigothique, mais l'existence de la communauté andorrane à cette époque est très probable (4).

Il faut arriver aux invasions arabes du VIII[e] siècle pour trouver quelques indications intéressantes. Les Arabes occupèrent la péninsule ibérique à partir de 711 et au cours du VIII[e] siècle, unirent de nombreux petits Etats musulmans (5). Une période extrêmement troublée s'ensuivit au cours de laquelle les guerres furent à peu près continuelles (6) en raison de la contre-offensive franque à partir de 737. A cette époque, les Sarrasins, « gens pestifera », et les Francs conduits par Charles Martel rivalisent de cruauté et les campagnes sont réduites à l'état d'« horribles déserts » (7), les deux parties dépeuplant toute la Septimanie ; l'occupation arabe devait durer environ quarante ans.

L'Andorre subit-elle cette occupation ? Cela est très probable, mais ce fut certainement de façon incomplète car les Vallées offraient un lieu de refuge à certains chefs locaux qui purent ainsi résister aux Sarrasins ; la vallée supérieure de la Sègre fut occu-

(1) H. Castillon d'Aspet, *Histoire du Comté de Foix*, Paris, 1852, tome I, p. 64.

(2) P. Ponsich, « Andorre. Les grands faits de son histoire et l'origine de ses institutions », articles parus dans le journal *L'Indépendant*, 18-19-20 octobre 1967, 1[er] article. Voir aussi : A. et J. Puigoriol, *Les Andorrans*, Barcelone, p. 57.

(3) J.M. Guilera, *Unitat historica del Pirineu*, Barcelone, 1964.

(4) P. Pujol, *L'acte de consegracio i dotacio de la catedral d'Urgel de l'Any 819 ou 839*. Bibliothèque de l'Institut de langue catalane, Barcelone, Etudes romaines, pp. 93 à 111.

(5) A.M. Stockvis, *Manuel d'histoire, de généalogie et de chronologie*, 1888-1891, tome II, p. 2.

(6) F. Lot, *Les invasions barbares : I. Arabes et Maures*, Paris, 1937, pp. 78 et suiv.

(7) E. Leroy Ladurie, *Histoire du Languedoc*, Que sais-je ? P.U.F.

pée pendant quelques années, de 730 à 735 semble-t-il (8), mais à partir de 736 des chefs plus ou moins légendaires comme Otgier Catalon, Dapifer de Moncade, Marc Almugaver, ou véridiques comme Quintilia établi dans le Montgreny, continuèrent la lutte contre les Arabes, parfois à partir de l'Andorre (9).

De fait, il semble que les plus hautes vallées, et probablement l'Andorre parmi elles, furent reconquises par les Francs vers 730-740 (10) ; au total l'occupation de l'Andorre par les Arabes aurait duré douze ans et demi selon le Manual Digest, précision remarquable mais évidemment difficile à vérifier (11).

La reconquête de la Septimanie ne fut pas aisée et Charlemagne dut intervenir ; les Wisigoths ayant imploré son secours « l'empereur magnanime ne fut pas sourd à la prière de ses voisins en détresse ; il franchit les Pyrénées, livra plusieurs combats aux Sarrasins et s'empara de toute la partie septentrionale de l'Espagne » (12). En réalité rien ne prouve que Charlemagne ait lui-même livré bataille ; mais par contre, il est certain qu'il envoya deux armées l'une en Navarre et Aragon, l'autre en Catalogne ; ainsi se créa la Marca Hispanica (13).

A la fin du VIII^e^ siècle, la domination musulmane en Septimanie avait pris fin ; elle n'a guère laissé de traces, mais en Andorre on trouve encore des noms de lieux qui évoquent cette époque tels que La Meca, les Bons, etc...

Les dévastations avaient été si profondes dans ces régions qu'il fallut repeupler cette Marca Hispanica ; aussi Charlemagne donna ou fit donner des terres aux soldats qui l'avaient aidé ; car on estimait que la propriété privée qui en raison des guerres avait dû se transformer en propriété publique, devait être de nouveau transformée en propriété privée, seul moyen de remettre en valeur les terres (14). Mais c'est au cours du IX^e^ siècle que ces donations allaient revêtir une grande importance.

2° *Le IX^e^ siècle dans les Pyrénées : aprision et alleu*

Par une série d'actes pris au début du IX^e^ siècle, Charlemagne accorda d'importants privilèges aux Espagnols : d'abord il les place

(8) Rovira i Virgili, *Historia nacional de Catalunya*, 1922, 1935, tome II, pp. 473 et suiv.

(9) Voy. H. Pujades, *Chronica universal del Principado de Cataluna*, 1825, Barcelone, Livre VII, Chapitre XIV, p. 53, et E. de Corbera, *Cataluna Ilustrata*, 1678.

(10) Miret I Sans, *Les vicomtes de Cerdagne, Conflent et Berga*, 1901, pp. 6 et 7.

(11) H. Castillon d'Aspect, *op. cit.*, p. 135, croit aussi à une occupation de 12 ans.

(12) V. Vidal, *L'Andorre*, 1866, p. 48.

(13) J.M. Guilera, *op. cit.*, p. 9.

(14) E. Cauvet, *Etablissement des Espagnols dans la Septimanie*, Montpellier, 1898, p. 82.

sous sa protection tout en leur reconnaissant le caractère d'hommes libres, puis il les exempte de tout cens et obligations à l'exception de la soumission qu'ils doivent aux ordres des comtes du pays devant qui ils portent les problèmes les plus graves car il est admis qu'ils peuvent juger eux mêmes leurs litiges de moindre importance (15).

Pour concrétiser ces avantages, Charlemagne institue le système de l'aprision qu'il est intéressant d'étudier car il est à l'origine directe de certains privilèges accordés aux Andorrans.

L'aprision (16) date de 793. Pour en bénéficier les Espagnols doivent prêter serment de fidélité au comte. Puis ils peuvent défricher librement les terres qui leur sont remises, et ceci dans le but de devenir propriétaire ; car le propriétaire qui défriche une terre qu'une Charte royale lui a donnée avec transmission héréditaire, possède alors un alleu (17) ; il obtient ce droit au bout de trente ans (18).

Le titulaire du droit d'aprision ou aprisionaire est garanti contre toute éviction par le souverain ; il peut occuper et posséder sa terre, mais à condition de la défricher ; c'est là l'obligation majeure puisqu'il s'agit de terres incultes, car la terre est libre de tout cens ou tribut ; les aprisionaires jugent leurs petits procès entre eux et doivent se soumettre à la justice du comte pour les affaires les plus importantes ; on dit qu'ils sont des « immunistes » en raison de leurs privilèges de juridiction. Cependant les aprisionaires ne peuvent aliéner leur terre tant qu'ils ne sont pas propriétaires ; ce système qui fut appliqué de 793 à 973, paraît avoir réussi, et les « hommes libres » semblent avoir contribué à accroître le rôle de ces Vallées (19) ; en même temps les comtes se transformaient en seigneurs féodaux qui cherchaient surtout à protéger les populations en édifiant des tours de guet ou de défense dont on trouve encore des traces en Andorre ; ainsi ces Vallées pyrénéennes établirent-elles leur propre structure humaine et politique ; vivant de façon autonome elles passaient des accords d'exploitation des pâturages notamment, avec d'autres vallées voisines, parfois même sans recourir aux seigneurs, ce qu'un juriste espagnol a pu ainsi résumer :

« Après la domination wisigothique et une fois supportée la brève occupation musulmane, la zone pyrénéenne présente dans l'ordre juridique de droit public une particularité distincte des autres territoires. La Vallée constituera avec les populations et

(15) Dom Vaissette, *Histoire du Languedoc*, réédition Privat, Liv. IX, pp. 932 et suiv.

(16) G. Melchior, *Les établissements des Espagnols dans les Pyrénées méditerranéennes aux VIII^e et IX^e siècles*, thèse, Montpellier, 1884, pp. 49 à 115.

(17) E. Cauvet, *op. cit.*, pp. 117-118.

(18) J. Ellul, *Histoire des institutions* (De l'époque franque à la Révolution), Thémis.

(19) J.M. Guilera, *op. cit.* et E. Cauvet, *op. cit.*, p. 121.

leurs paroisses, ou en absorbant leur personnalité, une entité populaire avec des organes de représentation publique. Le pouvoir souverain ou seigneurial inclusivement, dut s'adapter à l'organisation administrative propre à la configuration particulière de la Vallée. » (20)

Divers facteurs caractérisent cette personnalité publique :

— la paroisse, véritable centre d'attraction religieuse ;
— les biens communaux et leur jouissance commune ;
— les services d'intérêt général tels que chemins, moulins ;
— les interventions communes auprès du seigneur ou des autres communautés voisines.

Plus tard, au XIII[e] siècle, lorsque sera achevée la constitution politique de la vallée, on dira qu'elles constituent de véritables « Universités » dont l'élément de base sera l'assemblée des « capes de casa » ou chefs de famille de la Vallée qui donnera parfois des procurations à des syndics ou à des procureurs ; plus tard encore apparaîtront des Conseils locaux au niveau de la Paroisse, tandis que trois à cinq « consuls » se réuniront en une « curia » ou « cort » pour assister le représentant du pouvoir souverain.

Beaucoup de ces institutions se trouvent encore en Andorre et il y a donc tout lieu de croire qu'elle fut bien à l'origine une terre d'aprision : région sauvage et pauvre, il fallut sans doute présenter des avantages pour tenter d'éventuels habitants ; certes aucun texte n'en donne la preuve décisive, mais étant donné la situation des Vallées pyrénéennes à cette époque, cela semble très probable, et conforme à la tradition selon laquelle l'Andorre aurait bénéficié de privilèges accordés par Charlemagne. Mais ce dernier point a toujours été controversé comme nous allons le voir.

3° *La question de l'authenticité de la Charte de Charlemagne*

Selon le *Politar,* Charlemagne serait lui-même venu en Andorre ; il aurait délivré les Vallées des Arabes et les aurait nommées Andorre, en raison de la ressemblance qu'il aurait trouvée avec « Endor, lieu situé en face du Mont-Thabor où les fils d'Israël se préparant à la guerre contre les infidèles, établirent leur camp » (21). Rien ne prouve cependant que Charlemagne soit venu dans les Vallées, bien que l'hymne andorran composé en 1914 proclame dès son premier verset : « Le grand Charlemagne, mon Père, des Arabes me délivra ».

En tout cas, il existe une Charte célèbre dite « Charte fondamentale octroyée à la population d'Andorre par Charlemagne et

(20) Font y Rius, Communication au Congrès d'Etudes pyrénéennes de Pau et Lourdes, cité par J.M. Guilera.
(21) L. Araud, *Les Vallées d'Andorre,* Bourg, 1938.

Louis » datée de 805 ; aux termes de ce document (22), Charlemagne et son fils Louis le Débonnaire, après avoir chassé « la gent païenne d'une partie de l'Espagne nommée ville de Barcelone » et y avoir établi la religion chrétienne, ont pris la ville d'Urgel où ils ont « détruit le pouvoir de ces mécréants » avant de découvrir « une petite vallée nommée d'Andorre, près de Toulouse qui a été aussi saccagée par cet gent maudite ». Là ils décidèrent d'envoyer « des agriculteurs ou paysans qui s'y établiront, y bâtiront des maisons, y arracheront les broussailles, y feront des plantations, jardins potagers, et y feront tout ce qu'ils croiront convenable ». Suivaient les noms de ces personnages et la délimitation de la Vallée d'Andorre ; puis Charlemagne et Louis manifestaient leur désir de voir ces habitants vivre en toute tranquillité et soumis à leur juridiction et autorité ; ils pouvaient même élire un défenseur et étaient exemptés de tous cens hormis le versement d'un tribut en résine appelé poix (23). Enfin l'échange d'« ambassadeurs » était prévu entre les deux souverains et ces habitants : ceux-ci recevaient en outre le droit de juger leurs litiges à l'exception de l'homicide, la destruction et l'incendie pour lesquels était réservée la haute justice du comte établi à Barcelone. Enfin les habitants bénéficiaient de la garantie de ne pas être expulsés sauf par décision de justice.

Ainsi cette Charte présente-t-elle de nombreuses ressemblances avec les Chartes habituellement octroyées par Charlemagne : droits de justice, soumission au comte, liberté des habitants se retrouvent dans de nombreux textes ; de fait les Andorrans se montrèrent de tout temps très attachés à cette Charte dont certains auteurs allèrent jusqu'à prétendre qu'elle avait créé un Etat andorran ce qui n'est évidemment pas le cas. Mais les Andorrans se sont toujours prévalus de cette Charte ; ils la montrèrent à la fin du XIX^e^ siècle au président du Conseil français, alors M. Charles Dupuy, et lui exposèrent qu'elle constituait la fondation de l'Andorre.

Pourtant l'authenticité de ce texte est pour le moins douteuse ; en effet si deux auteurs du siècle dernier ont affirmé que la Charte elle-même figurait dans les archives des Vallées d'Andorre (24), la plupart des chartistes qui ont étudié la copie du document s'ac-

(22) Texte dans *La Republica d'Andorra,* Guia Itineraria, Barcelone, 1896, p. 169 et dans Fonds Baluze, Bibliothèque Nationale, Paris, Département des Manuscrits, volume 238 F 1 Arm. VII Paq 9, N° 1, Art. 1 et dans *Monumentae Germaniae Historica Diplomata Carolina,* I, p. 463. — Voir Annexes.

(23) La traduction française de M. A. de Jermon, 1893, in *La Republica d'Andorra, op. cit.,* mentionnait le mot « poisson » du latin *piscis,* ce qui ne correspond à rien de précis. Mais M. J. Deschemaeker dans son article « Histoire secrète de l'Andorre », *Histoire pour tous,* août-septembre 1968, a montré qu'il s'agissait d'une erreur de la part du copiste et qu'il fallait traduire par le tribut de la poix, très important et fréquemment employé à l'époque féodale.

(24) F. Pallerola, étude au *Diario de Lerida,* 23 novembre 1894 ; L. Boucoiran, *Ariège, Andorre et Catalogne,* Paris, 1854, p. 171.

cordent à lui refuser toute valeur estimant que c'est un faux. Ainsi Brutails (25) a-t-il jugé qu'écrit « dans un latin impossible », il s'agissait d'un « faux tellement grossier que ce n'est même pas l'imitation d'un diplôme ». Brutails tirait argument de divers facteurs tels que l'écriture de la Charte qui dénote une époque postérieure au VIII[e] siècle, la langue, la façon de dater et les formules qui ne sont pas celles de la Chancellerie de Louis le Débonnaire. De même M. F. Pasquier (26) estime que l'acte est « l'œuvre grossière d'un faussaire » ; à l'appui de cette opinion cet auteur relève le style qui « dénote l'ignorance et l'impéritie de l'auteur ou tout au moins du scribe qui n'était pas au courant des formules usitées à la chancellerie des premiers Carolingiens et qui avait de la langue latine une connaissance trop imparfaite même pour son époque ». M. Pasquier croit que le faux a été composé au XI[e] siècle.

Enfin un auteur espagnol M. Sanpere y Miguel (27) s'attachant lui aussi à la forme extérieure de la Charte conclut à un faux, opinion partagée par un commentateur allemand qui avance l'hypothèse originale d'une falsification réalisée pour soutenir les prétentions des comtes de Cerdagne (28).

Il n'est guère besoin d'insister : la Charte de Charlemagne est incontestablement un faux comme le montrent les opinions concordantes des chartistes. Mais tout récemment M. J. Descheemaeker (29) vient d'émettre une théorie originale à son propos ; partant d'une remarque pertinente d'un des chartistes ayant étudié la question, M. Pasquier qui notait dans son étude précitée :

« On s'est probablement proposé de reconstituer des actes perdus, qui avaient trait aux droits dont la concession était attribuée à Charlemagne ou à Louis le Débonnaire. »

M. Descheemaeker se pose la question : « pourquoi aurait-on établi un faux... qui ne reconnaissait aux Andorrans aucun privilège autre que ceux que Charlemagne et son fils avaient accordés aux Espagnols fuyant l'invasion arabe qui s'installaient entre Barcelone ainsi que dans l'arrière-pays des Pyrénées et du Languedoc ? ».

(25) A.J. Brutails, « Vallées d'Andorre », bulletin historique régional *in Revue des Universités du Midi*, tome III, 1897, p. 93. Bibliothèque Nationale L K[2] 5065.

(26) Charte fausse de l'organisation de l'Andorre sous Charlemagne, *Bulletin historique et philologique*, 1896.

(27) *La carta puebla de Andorra*, étude parue à La Vanguardia, Barcelone, 29 juillet, 5 août, 19 août 1896.

(28) *Monumenta Germaniae historica*, Diplomata Carolina, I, pp. 463-464.

(29) J. Descheemaeker, *Histoire secrète del'Andorre, op. cit.*, août 1968, pp. 369-370.

Incontestablement, la Charte n'accorde pas d'autres droits que ceux qui étaient habituellement reconnus à l'époque (30), nous l'avons vu. M. Descheemaeker émet alors l'hypothèse suivante :

« Le faux serait donc authentique quant aux faits qu'il expose, ce qui laisserait supposer que le scribe maladroit, au lieu de recopier un acte original ou de le reconstituer tel qu'il avait été perdu... avait préféré fabriquer un original ce qui gâchait tout. »

La Charte serait donc une copie maladroite (31) d'un original disparu, bien plus qu'un faux fabriqué de toutes pièces.

Cette hypothèse paraît d'autant plus plausible que les régions voisines de l'Andorre avaient reçu des privilèges en tous points semblables à ceux qu'accorde la Charte de 805, qui notamment correspond si bien au système de l'aprision tel qu'il fut institué. Doit-on en conclure qu'il y avait une Charte authentique dont la seule copie conservée est ce faux établi plus tard au XI^e^ siècle ? A vrai dire, il paraît impossible d'établir de façon définitive cette authenticité puisque le seul texte encore conservé est indéniablement un faux. Mais il est très possible que ce faux remonte à un acte qui était authentique ; c'est là une probabilité, non une certitude.

Au surplus, il serait assez vain d'accorder une trop grande importance à cette Charte qui établit simplement un système alors en vigueur dans les Pyrénées, mais dont il est évident qu'il ne saurait en aucun cas faire de l'Andorre un véritable Etat.

§ 2. — L'apparition des évêques d'Urgel en Andorre

1° *De l'acte de consécration de la cathédrale d'Urgel (839) à l'acte d'échange de 988 : du rôle spirituel au rôle temporel*

Le premier document irréfutable ayant trait aux Vallées d'Andorre est l'acte de consécration de la cathédrale d'Urgel ; encore convient-il de préciser qu'il fit l'objet d'une erreur de transcription, car on a longtemps cru qu'il datait de 819 (32), alors qu'il fut en

(30) V. par exemple : Diplôme de Charlemagne en faveur des Espagnols établis dans la Gothie et la Septimanie (812), Diplôme de Louis le Débonnaire en faveur des Espagnols fugitifs (815) et (816), etc... *in Preuves de l'Histoire du Languedoc*, tome II, pp. 74 et suiv. et surtout « Instruction pour les Espagnols » de Charles le Chauve, 11 juin 844, *in* Auzias, *Aquitaine carolingienne*, Toulouse, Privat, 1937, p. 202.

(31) M. Descheemaeker a fondé cette théorie sur la copie de la Charte qui se trouve à la Bibliothèque Nationale, Fonds Baluze (v. *supra*) et qui a été établie sur l'ordre du roi Ramire d'Aragon sans doute vers 988.

(32) P. de Marca, *Appendix Marcae Hispanicae*, N° I, p. 762.

réalité établi le 1er novembre 839 (33). Cet acte précise que les Vallées d'Andorre dépendent de l'évêque d'Urgel au point de vue spirituel ; les six paroisses existant encore sont nommément désignées (34) : Lauredia (San-Julia de Loria), Andorra (Andorre la Vieille), Illa Maciana (La Massana), Ordinavi (Ordino), Encampo (Encamp) et Canillaus (Canillo) ; le texte mentionnait une septième paroisse, Santa Columba (Santa Coloma), dont il ne demeure aujourd'hui qu'une très ancienne chapelle.

Mais quelle était l'origine de cet évêché d'Urgel dont nous nous occuperons tout au cours de cette étude ? Il paraît avoir existé sous la domination romaine en Espagne et il y a tout lieu de croire qu'il ait alors relevé de la métropole de Tarragone (35). Lors de la destruction d'Urgel par les Arabes au VIIIe siècle, les évêques d'Urgel furent soumis aux archevêques de Narbonne, et ce, jusqu'au rétablissement de l'archevêché de Tarragone en 1190 ; ce dont on est certain, c'est que Saint Juste inaugura sans doute vers 540 la longue liste des évêques d'Urgel (36).

L'acte de consécration de la cathédrale d'Urgel n'accordait aux évêques de cette ville qu'une juridiction spirituelle sur l'Andorre ; en effet ce document donne à l'Eglise d'Urgel les mêmes droits dans tout le diocèse ; or, il est certain que les évêques d'Urgel n'ont à aucun moment été les suzerains des comtes d'Urgel. Pour l'avocat général Moras cet acte ne renferme aucune consession en faveur des évêques mais il suppose des concessions antérieures : « Tradimus parrochias de valle andorrensis ». Ce sont les provinces qui sont cédées, c'est-à-dire suivant la définition de l'évêque Gilbert « le peuple payant les prémisses, les offrandes et la dîme » (37).

Enfin l'acte de consécration de la cathédrale d'Urgel montre de façon absolue que les privilèges que l'Andorre avait pu obtenir de Charlemagne et Louis le Débonnaire n'auraient pu suffire à établir une région indépendante, encore moins un Etat, sans qu'un document aussi important le précise (38).

A peu près à la même époque un autre acte concerne aussi l'Andorre : il s'agit d'un diplôme (39) de Charles le Chauve en date

(33) P. Ponsich, *op. cit.* et J.F. Bladé, « Mémoire sur les limites de la France et de la Vallée d'Andorre », *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, p. 301.

(34) Texte dans Villanueva, *Viage Literario*, tome IX, Appendice XXVII, pp. 286-294.

(35) Dom Vaissette, *op. cit.* Note CLXVIII de M. J.F. Bladé, pp. 900 et suiv., « Eglise d'Urgel ».

(36) *Patrologiae cursus completus*, tome 67, éd. 1848, et séries « Episcoporum Ecclesiae Catholicae » par P. Puis Bonifacius Gams, Ratisbone, 1873, n° 85.

(37) Avocat général Moras, Discours de rentrée à la Cour d'appel de Toulouse, 3 novembre 1882.

(38) Ch. Baudon de Mony, *Relations politiques des Comtes de Foix avec la Catalogne jusqu'au commencement du XIVe siècle*, Paris, 1896, tome I, p. 59.

(39) L'original de ce diplôme « longtemps conservé dans le Cartulaire de Saint-Martin-du-Canigou » (P. Ponsich, *op. cit.*) a aujourd'hui disparu ; seule subsiste une copie du XVIIe siècle à la Bibliothèque Nationale, Fonds Baluze, vol. 107, fol. 411 v°. Voir texte dans *Chartes et diplômes de Charles le Chauve*, tome II, pp. 40-41, publié de 1943 à 1955. — Voir Annexes.

du 23 janvier 843, dans lequel ce souverain donne la vallée d'Andorre « en toute propriété » à son fidèle Sicfridus (ou Suniefred), comte d'Urgel et de Cerdagne « en récompense de ses dévoués services ». Le texte littéral est ainsi rédigé :

« Nous concédons... et octroyons par notre autorité... dans le pays d'Urgel, la villa (*sic*) qu'on appelle Vallée d'Andorre avec toutes ses appartenances, en toute intégrité, comme nous la possédons nous-même. »

Un auteur espagnol, M. de Trias, a cru pouvoir en conclure qu'il s'agissait d'une donation intéressant toute l'Andorre (40) et qu'ainsi Charles le Chauve aurait abandonné au comte d'Urgel la souveraineté sur l'Andorre ; par la suite le comte aurait rétrocédé cette souveraineté à l'évêque d'Urgel. Mais Brutails (41) a pu montrer que M. de Trias avait inexactement reproduit le diplôme en question en citant « ...in pago Urgellensi qui vocatur vallis Andorra » alors que le texte porte en réalité « in pago Orgel *villa* que vocatur vallis Andorra ».

Il est donc indéniable que la cession de Charles le Chauve n'intéressait qu'une propriété privée, ferme ou villa, mais nullement la souveraineté sur l'Andorre.

Un autre diplôme de Charles le Chauve du 19 novembre 860 reconnaît, entre autres privilèges concernant des contrées voisines, le droit pour l'évêque d'Urgel de percevoir les dîmes du fer et de la poix du pays (pagus) d'Andorre (42) ; il ne faut voir là encore que la cession de droits de faible importance, mais il est intéressant de noter que petit à petit les évêques d'Urgel obtiennent des avantages en Andorre.

Il faut d'ailleurs ajouter que ce diplôme prévoyait que l'évêque pourrait recevoir le tiers du tonlieu de tous les marchés du diocèse selon l'usage des autres églises de Septimanie, et le tiers du tonlieu perçu sur les marchands qui traversent le diocèse. C'était là en fait un privilège important car le tonlieu constituait un droit de transit caractérisant le pouvoir supérieur (43). Ainsi pendant que les seigneurs étaient occupés à guerroyer, les évêques d'Urgel augmentaient leur autorité et commençaient à jouer un rôle important en Andorre ; on peut penser que tout au long du x^{e} siècle, ils cherchèrent à étendre leurs prérogatives au détriment des comtes d'Urgel ; cependant ils durent attendre la fin du siècle pour voir concrétiser le rôle qu'ils voulaient jouer. Entre temps les Andorrans continuaient à s'organiser : ils avaient un bayle vers 875-900 (44).

(40) J. de Dios Trias, *Constitucion politica y personalidad internacional del principado de Andorra,* Barcelone, 1890, p. 7.

(41) J.A. Brutails, « Etude critique sur les origines de la question d'Andorre », *in Revue des Pyrénées,* Toulouse, 1891, pp. 17-20, et « Vallées d'Andorre », *in Bulletin historique régional, Revue des Universités du Midi,* tome III, 1897, pp. 90-91.

(42) Chartes et Diplômes de Charles le Chauve, *op. cit.*, n° 222.

(43) Cheruel, *Dictionnaire des Institutions,* 1855.

(44) Valls Taberner, *Privilegis y ordinacions,* III, Valls d'Andorra, textes de 1083 à 1497, 1920, p. 325.

2° *Du X^e au XII^e siècle : vers la suprématie des évêques d'Urgel*

— L'échange de 988 :

Le 5 juillet 988, Borrel II, comte de Barcelone et d'Urgel, signe un acte d'échange avec Salla, évêque d'Urgel (45) ; le comte recevait quelques églises et paroisses appartenant jusque-là à l'Eglise d'Urgel et situées dans les comtés de Cerdagne et de Berga. En contrepartie l'évêque obtenait des alleux situés dans la vallée d'Andorre, c'est-à-dire dans les quatre paroisses de Saint-Jean de Loria, Santa Coloma, Andorre, Ordino, ainsi que dans tous les autres lieux où on pourrait en découvrir (46).

On remarque que dans cet acte il n'est pas question de trois paroisses : Encamp, La Massana, Canillo dont il est impossible de savoir ce qu'il advînt ; pourtant nous savons que ces paroisses existaient puisque nous les avons vues mentionnées dans l'acte de consécration de la cathédrale d'Urgel. Il semble donc que cet échange n'ait pas intéressé toute l'Andorre, mais cette observation n'a qu'une portée relative puisque le texte prévoit la cession d'alleux situés en tous autres lieux où on en pourrait découvrir.

Cette dernière interprétation est corroborée par, l'intervention du Pape Silvestre II qui confirma l'acte de 988 dans une bulle datée de mai 1001 en précisant que l'Eglise d'Urgel possède « dans la vallée d'Andorre tous les alleux comtaux » (47).

D'ailleurs on peut voir une nouvelle confirmation dans la bulle de Benoît VIII datée de 1013 qui indique dans les possessions de l'Eglise d'Urgel « les alleux de la vallée d'Andorre qui appartinrent au comte Suniefred » (48).

Ce comte Suniefred ne pouvait être celui qui vivait en 843, date du premier diplôme de Charles le Chauve (49), car les alleux concernés ne figurent pas dans la bulle d'Agapit II datée de 951 et énumérant les privilèges de l'Eglise d'Urgel (50).

Le comte Suniefred bénéficiaire des alleux de la vallée d'Andorre paraît donc avoir été le petit-fils du précédent. C'est là un

(45) V. texte dans Villanueva, *Viage literario*, tome IX, Urgel, 1821, Appendice n° XXI, pp. 272-277. — Voir Annexes.

(46) Le texte indique : « Et in alio loco, que vocant valle Andorra, comutamus vobis ipsos nostros alodes, quem abemus in villa Lauredia, vel in villa sancta Columba sive in villa Andorra, vel in villa Ordinavi, vel in aliis locis, ubi invenire protueristis ».

(47) V. Bulle originale de Silvestre II pour la Seo d'Urgel. Bibliothèque de l'Ecole des Chartes, tome 48, 1887, p. 521 avec l'article de J.A. Brutails le texte latin indique « ... in villa Andorra omnes alodes comitales ». — Voir Annexes.

(48) Marca Hispanica, col. 992 ; texte latin : « et ipsos alaudes de valle Andorra qui fuerant de Siniofredo comite ».

(49) V. *supra*.

(50) Bulle du Pape Agapit II, décembre 951, *in Patrologiae*, cursus completus de J.-P. Migne, 220 vol., tome 133, 1853, p. 906.

fait important car il montre que Charles le Chauve ne s'était dessaisi que de certaines propriétés privées. Et comme ce second comte Suniefred fut comte d'Urgel de 897 à 949, date de sa mort, c'est sans doute lui qui fut le donataire de ces alleux à l'Eglise d'Urgel ; mais cette donation ne concernait pas tous les alleux d'Andorre puisque c'est seulement avec l'échange de 988 que l'Eglise d'Urgel en reçût la propriété.

Encore faut-il indiquer qu'il est difficile de savoir exactement ce que représentaient ces alleux ; pour Brutails ce sont « peut-être simplement des immeubles ; peut-être des alleux sur l'étendue et l'importance desquels nous ne sommes pas renseignés » (51).

Cependant, étant donné la précision donnée par le texte de l'échange de 988, il semble préférable d'estimer que cette donation intéressait d'importants domaines, les alleux au sens large et non pas seulement des immeubles ; en effet, comme le pense M. Baudon de Mony (52), il est logique de croire que le comte Borrel II d'Urgel ait voulu grouper ses possessions pour pouvoir mieux les défendre contre les Sarrasins ; or, l'Andorre, région pauvre et éloignée, donc difficile à défendre, lui parut sans doute d'un moins grand intérêt que certaines paroisses des comtés de Cerdagne et de Berga qu'il recevait en contrepartie.

L'acte de 988 est donc très important car il concrétise l'accroissement du pouvoir de l'évêque d'Urgel en Andorre ; ce serait pourtant une erreur de croire que celui-ci agit en seul maître dans les Vallées, car en 988 il n'a pas été précisé que toutes les paroisses d'Andorre qui existaient pourtant faisaient partie du domaine temporel de l'évêque d'Urgel et d'autre part on verra jusqu'au XII[e] siècle les comtes d'Urgel intervenir en Andorre.

En effet l'acte de 988 ne précisait pas nommément les alleux des trois paroisses, Encamp, La Massana, Canillo ; mais le 10 décembre 1040 l'évêque d'Urgel Erisbal (53) affecte la paroisse de La Massana à la dotation du chapitre de la cathédrale d'Urgel en présence du jeune comte d'Urgel Ermengaud et de sa mère la comtesse Belixista (54).

Puis de 1040 à 1085 les évêques d'Urgel reçurent de nombreuses libéralités de la part de particuliers ; c'est que, selon l'usage de l'époque, les seigneurs qui se sentaient coupables de nombreuses fautes, tentaient de se racheter en effectuant d'importantes donations aux églises. Ainsi le 23 juin 1083, Ermengol IV, comte d'Urgel et son épouse Adalise, donnent à l'Eglise d'Urgel les droits de marché « qu'ils exercent dans toutes leurs paroisses

(51) J.A. Brutails, « Bibliographie : commentaires sur le livre de Valls Taberner sur les privilèges d'Andorre », *Bulletin hispanique*, tomes 21-22, 1919-1920, p. 311.

(52) Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*, tome I, p. 62.

(53) Erisbal ou Eribal, évêque du 22 avril 1036 au 19 décembre 1040.

(54) *Marca Hispanica*, col. 1069.

de la Vallée d'Andorre ; en premier celles de Loria, Andorre, Encamp, Canillo et celles de Massana et Ordino » (55).

Il est à remarquer que cet acte concerne les six paroisses d'Andorre telles qu'elles existent toujours ; ces nouveaux privilèges seront confirmés par une bulle du Pape Urbain II datée du 6 avril 1098 (56).

Cependant il demeure difficile de savoir quel était le rôle conservé par les comtes d'Urgel en Andorre ; logiquement d'après les actes que nous venons d'étudier ils n'auraient plus dû intervenir en Andorre ; mais la féodalité fut une époque d'une telle complexité qu'il ne faut pas s'étonner de voir intervenir les comtes d'Urgel en Andorre jusqu'au XII[e] siècle ; ainsi le 13 juin 1007, Ermengaud I[er], comte d'Urgel, donne au monastère de San Cerni de Tabermoles la moitié du cens qu'il perçoit en Andorre et la totalité de ses droits d'Albergue dans cette vallée (57).

Puis le 27 janvier 1133, Ermengaud VI, comte d'Urgel, donne en franc-alleu à Pierre, évêque d'Urgel (58), tout ce qu'il possède dans la Vallée d'Andorre (59) ; rappelant la donation de 1007, le comte ordonnait aux hommes d'Andorre d'observer fidèlement ce don et de prêter serment à l'évêque ; il leur accordait ensuite le droit d'usage sur ses terres, ainsi que sa protection, celle de ses vassaux et de ses successeurs ; cet acte a donné lieu à des interprétations contradictoires : un juriste espagnol, M. de Los Rios, a cru voir dans cette cession la reconnaissance à l'évêque du domaine direct et aux habitants d'Andorre du domaine utile. Au contraire Brutails a soutenu qu'il ne s'agissait que d'un droit d'usage ; tous deux ont en fait été gênés par le mot « adempramentum », terme évoquant le système d'aprision et que l'on retrouvera dans le Paréage de 1288 (60).

Il n'y a pas lieu à notre sens de s'attarder à l'une ou l'autre de ces positions qui peuvent toutes deux être soutenues. Ce qu'il est intéressant de noter c'est cette intervention du comte d'Urgel à propos de l'Andorre ; les donations antérieures étaient-elles restées lettre-morte ? S'agissait-il d'une usurpation plus ou moins légitime ? Il est impossible de le savoir ; cela montre en tout cas qu'il

(55) V. Valls Taberner, *Privilegis i ordinacions de les Valls Pirenenques*, tome III, 379-381 : « ... que exeunt de ipsis parrochiis omnes qui sunt in valde Annora (*sic*). In primis id sunt ex Loria et de Annora et de Encampo et de Kanilau et de ipsa Mazana et de Ordino ... ».

(56) *Patrologiae...*, *op. cit.*, tome 151, p. 502, n° CCXXXIV.

(57) Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*, tome V, pièces justificatives n° 1, p. 1 (il s'agit de droits féodaux).

(58) Pedro Berenguer, évêque d'Urgel de 1123 au 18 mars 1141.

(59) Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*, tome II, pièces justificatives n° 9, p. 10 et Valls Taberner, *Privilegis i ordinacions de les valls pirenenques*, tome III, Vall d'Andorra, p. 381. V. aussi J.A. Brutails, *Bulletin Hispanique*, tome 23, 1921, p. 336.

(60) F. de Los Rios Urruti, *Vida e instituciones del pueblo de Andorra - Una supervivencia senorial*, Madrid, 1920.

faut éviter d'être trop catégorique en étudiant l'histoire de l'Andorre à cette époque ; ne voit-on pas encore le 6 octobre 1190, Ermengaud VIII, comte d'Urgel et son épouse Alvira, donner à Arnau de Castelbon « le château de Saint-Vicens qui est au pied du Mont Clar dans la Vallée d'Andorre » obligeant Arnau de Castelbon à le reconstruire, le comte d'Urgel participant à la moitié des frais et recevant la moitié des redevances (61). Il sera d'ailleurs de nouveau question de ce château à la fin du XIII^e siècle.

Vers la moitié du XII^e siècle, il paraît donc que les comtes d'Urgel ont perdu beaucoup de leur autorité en Andorre au profit des évêques ; résidant à Balaguer et non à Urgel, et donc à une centaine de kilomètres d'Andorre, les comtes d'Urgel avaient tendance à abandonner ces hautes vallées qui au contraire se trouvaient proches de l'évêché d'Urgel. Les évêques quant à eux, ayant reçu de plus en plus de biens matériels, constituent la principale force stable de la région.

3° *De la suprématie de l'évêque d'Urgel en Andorre aux rivalités entre celui-ci et les comtes de Foix : XII^e siècle*

a) L'inféodation de l'Andorre aux seigneurs de Caboet :

Pendant ce XII^e siècle, les évêques d'Urgel agissent en maîtres en Andorre ; la tâche leur était facilitée par les rivalités existant entre les comtes d'Urgel et les comtes de Cerdagne qui se disputaient la souveraineté du comté d'Urgel, ce qui n'empêchait pas les deux familles de malmener l'autorité des évêques d'Urgel qui étaient parvenus à disposer de possessions étendues ; aussi les évêques cherchèrent-ils un défenseur ; pour remplir ce rôle, les seigneurs de Caboet étaient tout indiqués d'une part parce qu'ils s'étaient toujours montrés fidèles aux évêques et, d'autre part, parce qu'ils possédaient la vallée de Saint-Jean qui touchait à l'Andorre ; enfin cette famille de Caboet paraissait préférable aux vicomtes de Castelbon pourtant plus proches de La Séo d'Urgel, mais que cette proximité rendait plutôt indésirables en raison de leur comportement traditionnellement hostile à l'égard des évêques avec qui ils eurent maintes difficultés.

Ceci explique que les évêques d'Urgel aient inféodé l'Andorre à la famille de Caboet dès avant 1010 ; et, un siècle plus tard, le 31 juillet 1110, Guillem-Guitard de Caboet se reconnaît vassal de l'évêque d'Urgel, dans son testament ; il remet à l'Eglise d'Urgel, la vallée de Saint-Jean et les Chatellenies de Civis, Arts et Os, précisant que « sa fille Ermengarde et ses successeurs tiendraient désormais cette vallée en fief de l'Eglise » (62).

(61) Archives Nationales : Layettes du Trésor des Chartes (Série J 879, n° 28-99).

(62) P. Ponsich, *op. cit.*, II^e article.

C'est encore dans son testament que le neveu du précédent seigneur de Caboet, Raymond ajoute à la donation de son oncle la vallée de Caboet en stipulant que son frère et héritier Arnaud n'en aurait que la possession en fief, puisqu'il se trouverait alors vassal de l'évêque d'Urgel (63). C'était en fait une dépossession pure et simple de son frère et héritier que Raymond de Caboet avait ainsi décidée, soit qu'il voulut se venger d'un frère avec qui il s'entendait fort mal, soit qu'il voulut manifester sa piété à l'égard de l'évêque, soit les deux à la fois...

En tout cas Arnaud de Caboet fut fort mécontent de l'héritage qu'il recevait à tel point qu'il se révolta contre l'évêque : le 2 juillet 1159 il passe un accord avec Pierre de San Juan et ses frères mais, trois jours après, l'évêque d'Urgel réussissait à rompre cette alliance, en signant, avec le même Pierre de San Juan et ses frères, un accord aux termes duquel ceux-ci s'engagent à être les « hommes de l'évêque » et à conquérir la vallée de San Juan sur Arnaud de Caboet ; par suite, ils s'engageront aussi à tenir cette vallée en fief de l'évêque (64).

Dès lors Arnaud de Caboet ne pouvait plus rien espérer ; il se hâta de conclure un accord avec l'évêque Bernard Sanz (65) ; le 19 juillet 1159 il se soumettait à l'évêque à qui il prêtait hommage mais il obtenait que l'évêque lui rende les vallées de Saint-Jean et de Caboet et « le fief de la Vallée d'Andorre » (66).

Ce document est important car il affirme la suzeraineté de l'Eglise d'Urgel sur l'Andorre. Mais il fut à l'origine d'une violente controverse entre deux chartistes, M. M. Baudon de Mony et Brutails, qui s'opposèrent à son sujet à la fin du XIX^e^ siècle (67).

Baudon de Mony estimait que cet acte reflétait la suzeraineté de l'Eglise d'Urgel sur l'Andorre, les seigneurs de Caboet n'étant que ses vassaux. Mais Brutails croyait au contraire que l'accord avait porté non pas sur la vallée toute entière, mais sur « un fief sis dans cette vallée et dont la nature et l'importance restent à

(63) Arch. capitulaires d'Urgel, Cartulaire, vol. 1, n° 935, cité par P. Ponsich, *op. cit.*, II^e^ article. Texte dans Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*, tome II, p. 372, PJ. n° 12 B et surtout « alium vero honorem qui remanet relinquo Arnalldo, fratri meo ut habeat vallem Sainti Johannis & vallem de Caboet & *vallem Andorrem* per domnum meum Bernardum, Urgelleusem episcopum... ».

(64) V. texte de ces accords dans Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*, tome VI, pièces justificatives n° 13 et 14, pp. 18 et 19. — Voir Annexes.

(65) Evêque d'Urgel de 1142 au 12 janvier 1167.

(66) *Id.*, n° 16, p. 24.

(67) M. Baudon de Mony avait repris et développé les arguments d'un auteur espagnol M. de Trias (*op. cit.*) dans une étude sur les « origines historiques de la question d'Andorre » (Bibliothèque de l'Ecole des Chartes, tirage à part, 1885). M. Brutails publia ensuite une « Etude critique sur les origines de la question d'Andorre » (*Revue des Pyrénées*, 1891, tirage à part).

Enfin la controverse des deux chartistes se termina par un échange d'études en réplique publiés à la *Revue des Pyrénées*, 1892, pp. 551-580.

Il faut noter que la polémique a gravement nui aux travaux de l'un et de l'autre.

déterminer ». Les deux chartistes ont fait assaut de documents et d'actes ; il serait trop long et sans doute assez vain de reprendre leurs arguments, d'autant plus qu'une fois encore l'acte de 1159 n'a qu'une importance limitée ; il n'y a pas lieu de l'isoler pour en tirer une conclusion définitive : certains des arguments de Brutails sont plausibles notamment des contradictions qu'il a relevées : en 1163 et 1176 on voit l'évêque traiter directement avec les Andorrans sans l'intermédiaire des Caboet et en 1199 on se dispute encore l'hommage des Andorrans.

Mais d'un autre côté, Baudon de Mony cite avec raison le testament de Guillem Guitard de 1156 que nous avons évoqué ci-dessus et qui reconnaît la suzeraineté des évêques.

Cependant d'autres actes ultérieurs témoignent à coup sûr de la suprématie des évêques d'Urgel, en Andorre, à cette époque. L'un des plus importants semble bien être cet accord passé le 8 janvier 1176 entre Arnau de Perexens, évêque d'Urgel, et les habitants de la Vallée d'Andorre au sujet du cens qu'ils lui doivent et des autres droits de l'Eglise d'Urgel (68).

Ainsi les évêques d'Urgel n'eurent qu'à se louer de la fidélité de la maison de Caboet. Mais vers la fin du XII^e^ siècle, les droits des Caboet furent transmis aux seigneurs de Castelbon qui constituaient une famille beaucoup plus puissante, ce qui ne fût pas sans créer des difficultés aux évêques.

b) Les possessions des seigneurs de Caboet sont transmises aux seigneurs de Castelbon :

Nous avons vu qu'en 1196, Ermengaud, comte d'Urgel, avait donné sous condition de l'hommage le château de Saint-Vincent, en Andorre, à Arnaud de Castelbon. Mais surtout, le 16 septembre 1198, Arnalde de Caboet ayant épousé Arnaud de Castelbon, lui donne toutes ses possessions : les vallées de Caboet, Saint-Jean et Andorre (69) ; le 27 octobre 1199 elle donnait à son mari à nouveau tous ses droits sur les vallées de Caboet, Saint-Jean et Andorre ainsi que, précisait-elle, « sur l'héritage de son père et de sa mère » (70).

L'évêque n'était guère en mesure de donner son opinion sur de tels changements car, de 1195 à 1198, il se trouvait en guerre contre le comte Roger de Foix qui saccagea vers 1198 Urgel et sa cathédrale (71). Mais cet évêque, Bernard de Castelbo (72), se retira et fut remplacé par un évêque fort énergique, Bernard de Vilamur. Réalisant le danger que présentait pour l'Eglise d'Urgel l'impor-

(68) Texte dans Baudon de Mony, *op. cit.*, tome II, p. 28, n° 18.
(69) Texte dans Layettes du Trésor des Chartes, J. 879, n° 12.
(70) Texte dans Layettes du Trésor des Chartes, J. 879, n° 30.
(71) Vilanueva, *op. cit.*, tome XI, p. 68 et Zurita, *Anales de la Corona de Aragon*, Saragosse, 1618.
(72) Evêque d'Urgel du 21 juin 1195 au 8 décembre 1198.

tante force des Castelbon, il signa un accord avec Arnau de Castelbon, le 10 avril 1201 ; il concédait à ce dernier « tout l'honneur de la vallée de Caboet, de la vallée de Saint-Jean et de la vallée d'Andorre avec toutes leurs appartenances comme feu Arnau de Perexens, évêque d'Urgel, les avait données et concédées, sauf toutefois le droit de l'Eglise d'Urgel » (73).

L'évêque Bernard de Vilamur (74) se montrait habile car, sous couvert de rappeler la donation de son prédécesseur, il rappelait à Arnaud de Castelbon que celui-ci était son vassal. Il devait donc se soumettre. Mais un an plus tard, Arnau de Castelbon voulut marier sa fille Ermessinde, son héritière, à Roger Bernard, fils aîné du comte de Foix. L'idée de voir passer les droits des Castelbon à la maison de Foix effraya l'évêque d'Urgel qui ne voulait pas d'un vassal bien plus puissant que lui ; aussi comme il en avait le droit, refusa-t-il son assentiment à ce mariage. Ce fut de nouveau la guerre : l'évêque Bernard de Vilamur, aidé cette fois d'Ermengaud VII, comte d'Urgel, triompha du comte de Foix et du comte de Castelbon qui, vaincus, furent faits prisonniers (26 février 1203). Libérés au bout de deux ans, ils durent payer cher cette liberté.

De plus, le 18 mars 1206, Ermengaud VIII d'Urgel promet à Arnau de Castelbon de ménager la paix entre lui et l'évêque Pierre de Puigvert (75) — Bernard de Vilamur était mort, dès 1203 — et de s'engager à trouver une formule d'arbitrage « au sujet de l'honneur que vous lui demandez et devez tenir pour l'Eglise du Siège d'Urgel, à savoir la vallée d'Andorre, la vallée de San Joan et la vallée de Caboet suivant les accords qu'Arnau de Caboet fit avec l'évêque Sanz ou suivant ceux que vous, Arnau de Castelbon, avez fait avec Arnau de Pereixens, évêque d'Urgel, ou suivant ceux que vous-même avez fait tout d'abord et de bon gré avec Bernard de Vilamur, évêque d'Urgel » (76).

L'évêque Pierre de Puigvert prit soin d'obtenir, le 13 novembre de la même année, un nouvel accord de paix entre Arnau de Castelbon et lui, accord auquel était associée Ermessinde de Castelbon, héritière d'Arnau (77).

C'est encore en 1206 que les évêques se réservent les « fermanses » de justice en Andorre (78).

Ainsi au début du XIII^e^ siècle, en 1206, l'évêque d'Urgel agit incontestablement comme seul suzerain des Vallées d'Andorre. Ce droit lui est unanimement reconnu même par le comte d'Urgel ;

(73) Arch. capitulaires d'Urgel, Cartulaire I, n° 1006, cité par P. Ponsich, *op. cit.*, II^e^ article, et texte de Baudon de Mony, *op. cit.*, tome II, n° 26 et 26 A.

(74) Evêque d'Urgel du 25 mai 1199 au 30 novembre 1203.

(75) Evêque de 1204 au 3 avril 1230.

(76) Texte dans Baudon de Mony, *op. cit.*, tome II, P.J. n° 34.

(77) Texte dans Baudon de Mony, *op. cit.*, tome II, P.J. n° 35 et Layettes du Trésor des Chartes, J. 879, n° 38.

(78) Bib. Nat, Coll. Decamps, tome LXI, f° 8 v°, cité par P. Ponsich, *op. cit.*, II^e^ article.

il a de plus réussi à éviter d'avoir pour vassal le comte de Foix en l'empêchant d'épouser l'héritière de la Maison de Castelbon.

Pourtant cette série de succès ne devait pas durer bien longtemps. Ermengaud VIII, comte d'Urgel, étant mort en 1208, le vicomte de Castelbon en profita pour marier sa fille au comte de Foix. Ermessinde devait d'ailleurs confirmer la donation des Vallées d'Andorre au comté de Foix dans son testament (79) (28 janvier 1229).

Les évêques d'Urgel n'avaient donc pas pu empêcher les comtes de Foix d'hériter des possessions des Castelbon qui avaient eux-mêmes hérité de celles des Caboet.

4° *La lutte entre les évêques d'Urgel et les comtes de Foix*

L'Eglise d'Urgel ne fut pas tout d'abord menacée par les comtes de Foix car ceux-ci étaient bien trop occupés à participer à la croisade contre les Albigeois (1209). Les comtes de Foix Raymond-Roger (1185-1223) et Roger-Bernard II (1223-1241) s'engagèrent dans le parti du comte de Toulouse et luttèrent avec lui contre les croisés de Simon et Amaury de Montfort ; aussi étaient-ils peu soucieux de l'Andorre que, pendant une vingtaine d'années, Arnau de Castelbon contribua à défendre en luttant contre l'évêque Pierre de Puigvert.

Puis Roger Bernard II commença à s'occuper de ses possessions en cédant le vicomté de Castelbon à son fils Roger ; une guerre éclata entre les habitants de Castelbon et ceux de la Seo d'Urgel et, comme Roger Bernard II avait adhéré à l'hérésie cathare, l'évêque Pons de Vilamur (80) l'excommunia et mit l'interdit sur l'Andorre.

Mais le comte de Foix ne voulait pas mourir ainsi, et, en 1231, il passe un compromis avec l'évêque selon lequel tous deux remettaient leurs différends à l'arbitrage du comte de Pailhar et du vicomte de Cardonne (81). Puis le comte de Foix obligea son fils à laisser pénétrer l'Inquisition dans le vicomté de Castelbon pour qu'elle puisse y rechercher les hérétiques cathares ; en échange, le 4 juin 1240, il était relevé de la sentence d'excommunication (82). L'interdit sur l'Andorre était également levé.

Roger IV, comte de Foix et vicomte de Castelbon (1241-1265), lutta contre le roi Louis IX de France aux côtés du roi d'Angle-

(79) Layettes du Trésor des Chartes, J. 879, n° 47.

(80) Evêque d'Urgel du 14 mai 1230 à 1257.

(81) Bib. Nat., Collection Decamps, vol. 61, cité par Av. général Moras : Discours de rentrée à la Cour d'appel de Toulouse, 3 novembre 1882, p. 61.

(82) M. P. Ponsich, *op. cit.*, 2e article, indique que 22 ans plus tard, l'Inquisition poursuivait encore la mémoire de Roger Bernard II : « Bernard de Flassa, bailli de Mazères, son acien domestique qui avait assisté à ses derniers instants, dût l'innocenter sous la foi du serment ».

terre et du comte de Toulouse. Ceux-ci ayant été vaincus, Roger IV les abandonna et fit la paix avec le roi de France (octobre 1242). En janvier 1243 il lui rendit « hommage lige » à Montargis pour tous les domaines qu'il tenait du comte de Toulouse.

Comme le remarque M. Ponsich, « c'est depuis cette date que les comtes de Foix, auparavant hommagers de ceux de Toulouse, d'abord pour le comté de Foix puis pour la partie de ce comté située au Nord du Pas de la Barre, devinrent vassaux immédiats de la Couronne de France » (83).

Roger IV agit en seul maître en Andorre ; le 25 juillet 1260, il donne à son fils héritier, Roger-Bernard, tous les droits et biens qu'il possède outre Pyrénées y compris l'Andorre (84).

L'héritier Roger-Bernard III (1265-1302) qui devait signer les célèbres paréages, commença par défier l'autorité du roi de France Philippe le Hardi (1271). Celui-ci occupa le comté de Foix et fit prisonnier Roger-Bernard (1272). Roger-Bernard III, libéré en 1273, rentra dans ses possessions en mars 1277 ; « il fit alors hommage au roi de France pour tout le comté de Foix y compris la partie située au Sud du Pas de la Barre pour laquelle les comtes de Foix prêtaient depuis longtemps hommage au roi d'Aragon » (85).

Si son père, Roger IV, s'était peu préoccupé des droits de l'évêque d'Urgel, en Andorre, son fils Roger-Bernard III s'en soucia encore moins ; le 6 mai 1275, il obtint de tous les hommes de la Vallée d'Andorre tous les droits de justice dans ladite vallée (86), en échange de la remise du droit d'adultère qu'il prenait sur eux. Ceci équivalait à se faire reconnaître seul suzerain en Andorre.

En 1276, Roger-Bernard III attaque l'évêque d'Urgel (87) qu'il tint assiégé à la Seo d'Urgel ; un an plus tard, il prit la tête de la noblesse catalane qui se révoltait contre le roi d'Aragon Pierre III. Le 10 mai 1278, le roi de Majorque Jacques, qui était aussi beau-frère de Roger-Bernard III, conclut avec celui-ci une alliance pour cinq ans au cas où le roi d'Aragon lui déclarerait la guerre. Pendant ce temps, l'évêque d'Urgel se trouvait dans une position difficile car ses troupes ne pouvaient plus combattre contre le comte de Foix. Pierre III d'Aragon vit alors l'occasion de détacher le roi de Majorque de Roger-Bernard en favorisant une entente entre lui et l'évêque d'Urgel. Et, comme en conclut le professeur Font y Rius : « L'évêque comprit probablement sur le conseil du roi d'Aragon, qu'il devait arriver à un accord avec son rival s'il voulait assurer à ses possessions — dont l'Andorre — une ère de tranquillité » (88).

(83) *Op. cit.*, II[e] article.
(84) Layettes du Trésor des Chartes, J. 879, n° 68.
(85) P. Ponsich, *op. cit.*, II[e] article.
(86) Valls Taberner, *op. cit.*, tome III, pp. 411 à 413. Layettes du Trésor des Chartes, J. 879, n° 73, et Baudon de Mony, *op. cit.*, tome II, pièces justificatives n° 65.
(87) Pierre, évêque d'Urgel du 3 novembre 1269 au 12 janvier 1293.
(88) Font y Rius, *Els origens del co-senyoriu Andorra*, Saragosse, 1955.

Cet accord, ce fut le fameux Paréage qui régit encore de nos jours les rapports entre les évêques d'Urgel et les successeurs des comtes de Foix.

Section II

Le Paréage de 1278, acte fondamental de l'histoire du droit public des Vallées d'Andorre

Le Paréage signé solennellement le 8 septembre 1278 à Lérida est le texte le plus important concernant le statut de l'Andorre ; aussi faut-il examiner soigneusement son contenu et sa portée après avoir préalablement exposé ce qu'est un paréage.

§ 1. — Analyse du Paréage de 1278

1° *Fréquence des Paréages à l'époque féodale*

Selon M. Gallet, « le mot pariagium exprime l'idée de l'association parfaite et absolument égale qui doit régner entre les parties » (89). Il est en effet essentiel de souligner que l'égalité établie entre les parties a pour base une indivision ; le paréage — on dit aussi pariage — détermine les droits indivis, c'est-à-dire qu'il assigne des obligations déterminées et réciproques à chaque partie. C'est une véritable sentence arbitrale rendue par des seigneurs ou des souverains et destinée à résoudre des conflits existant entre deux seigneurs. Ces paréages étaient fréquents au Moyen Age ; ainsi voit-on le comte de Foix signer un paréage avec l'Abbaye de Lézatet en 1242 (90) et avec l'évêque de Pamiers à propos de la ville de Pamiers en 1297 (91).

D'autre part les paréages mettaient souvent en présence au moins un seigneur ecclésiastique ; ils constituaient ainsi des véritables concordats entre le pouvoir laïque et le pouvoir ecclésiastique réglant l'exercice des droits féodaux revenant à chaque partie. Le plus souvent les grands seigneurs trouvaient avantage à conclure de tels accords qui leur permettaient de poursuivre des

(89) L. Gallet, *Les traités de pariage dans la France féodale*, thèse droit, Paris, 1935, p. 129.

(90) F. Pasquier, *Servage, paréages et autres institutions à Lezat et Saint-Ybaes au Comté de Foix, XI^e-XVI^e s.* Bibliothèque de l'Ecole des Chartes, vol. LXXXIII, 1922.

(91) H. Castillon d'Aspect, *Histoire du Comté de Foix*, tome 1, p. 468, Paris, 1852.

visées politiques et parfois militaires : le paréage, instrument souple, ne nécessitait pas une acquisition de fief parfois très difficile à obtenir ; souvent le titulaire de la seigneurie, loin d'être dépossédé, voyait sa situation s'améliorer par la présence d'un autre seigneur qui lui assurait sa protection.

On notera enfin ces particularités : dans les paréages, « les droits des parties peuvent n'être pas de même quotité ; ils sont toujours de même nature, indivis et réciproques » (92).

Mais du fait même de leur souplesse, les paréages sont très variables dans leur contenu et il n'existe pas un modèle applicable à tous ; cependant, au XIII[e] siècle, le paréage prend la forme d'un véritable traité, ce qui fût le cas pour le paréage d'Andorre.

2° *Le contenu du Paréage d'Andorre et l'approbation du Pape* (93)

L'acte de paréage rédigé en latin est donc une sentence arbitrale rendue par six amiables compositeurs (amicabiles compositores), trois ecclésiastiques et trois laïques, à propos des litiges survenus entre « nobles personnes, le seigneur Roger-Bernard, par la grâce de Dieu comte de Foix et vicomte de Castelbon... d'une part, et vénérable seigneur Pierre, par la miséricorde divine évêque d'Urgel ».

Le Paréage rappelle tout d'abord la gravité des faits qui se sont produits au cours des querelles existant entre les parties : « ce qui a entraîné des deux côtés de graves représailles : hommes tués, châteaux renversés, membres mutilés et bien d'autres maux pour ainsi dire indescriptibles ».

Il est ensuite précisé que les belligérants « ont mis fin à leurs querelles » ; puis le paréage contient les dispositions de paix rédigées en articles ou paragraphes, mais dont une partie seulement, d'ailleurs la principale, concerne l'Andorre.

1° Le tribut :

L'évêque et le comte peuvent lever sur les hommes d'Andorre un tribut tous les ans et alternativement ; l'évêque, les années paires, pourra ainsi lever la « questia » dont le montant ne devra pas dépasser 4.000 sols de Malgone. Le comte en fera autant les

(92) L. Gallet, *op. cit.*, p. 149.

(93) V. texte latin dans Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*, II, p. 161 et dans Valls Taberner, *op. cit.*, tome III, p. 414.

Traduction française dans A. Vilar, *L'Andorre, étude de droit public et international*, thèse droit, Paris, 1904. — Voir Annexes.

Traduction anglaise de Leary, *Andorra, the Hidden Republic*, Londres, 1912.

Traduction allemande de Piesold, *Andorre, mit zwölf Abbildungen*, Heidelberg, 1936.

Traduction catalane de Riberaygua, *Les Valls d'Andorra*, Barcelone, 1956.

années impaires mais à volonté, donc sans limitation de somme. Il est vrai que l'évêque disposait aussi du droit de lever la dîme.

2° La Justice :

Les arbitres décident que les « seigneurs évêque et comte devront toujours exercer ensemble et en commun la haute justice sur lesdits hommes d'Andorre, à savoir percevoir les droits de haute, moyenne et basse justice et tous revenus appartenant en droit ou en fait à la haute et moyenne justice ». L'exercice de cette justice se fera au moyen de leurs bayles ou baillis respectifs ; le comte recevra les trois quarts des émoluments de la Justice et l'évêque un quart. Mais l'évêque reçoit seul les « cens, revenus et tous autres droits » habituellement perçus par l'évêque d'Urgel et les chanoines de l'Eglise d'Urgel dans les Vallées, exception faite de la Trève de Dieu qui serait partagée comme les amendes avec le comte. De même le comte de Foix continuera à percevoir les droits qu'il avait l'habitude de recevoir des Andorrans.

Il était aussi prévu qu'en cas d'appel du jugement des bayles, l'évêque et le comte nommeraient un juge qui poursuivrait l'affaire et la jugerait en dernier ressort (« jusqu'à la sentence définitive »).

3° Le service militaire :

Chacun des deux seigneurs aura sur les hommes d'Andorre, l'host, c'est-à-dire le service militaire en cas de guerre « nationale », et la chevauchée, c'est-à-dire le service militaire en cas de guerre particulière. Mais aucun des deux seigneurs n'aura le droit d'employer contre l'autre les hommes d'Andorre.

4° L'hommage dû par le comte à l'évêque :

C'est la disposition essentielle de l'acte, ainsi rédigée : « Il a été réglé et décidé par lesdits arbitres que le noble comte de Foix et tous ses successeurs tiendraient en fief à tout jamais pour l'évêque d'Urgel et ses successeurs, tout ce qu'il a et reçoit, tout ce qu'il doit avoir et recevoir dans la Vallée ou les Vallées d'Andorre et qu'il le tiendra pour l'Eglise d'Urgel ».

La même disposition est prise pour la vallée de Saint-Jean située tout près d'Andorre à l'Ouest des Vallées ; il est enfin exigé : « Et pour lesdites Vallées d'Andorre et de Saint-Jean que ledit comte fasse incontinent hommage audit seigneur-évêque et que tous ses successeurs soient tenus de faire de même à l'évêque et à tous ses successeurs pour lesdits fiefs. »

Là se terminent les dispositions du Paréage relatives à l'Andorre ; suivaient le règlement de litiges tenant à d'autres régions, et enfin la signature du comte de Foix qui prêtait également serment d'hommage à l'évêque, serment accompli « par la bouche et les mains suivant la coutume de Barcelone ». L'évêque d'Urgel si-

gnait ensuite, mais après le roi d'Aragon ; enfin furent apposées les signatures de quarante-six notabilités laïques ou ecclésiastiques, « témoins de l'affirmation, de la concession, du serment et de l'hommage du comte de Foix » et de « l'affirmation de la concession et du serment de l'évêque ».

Enfin l'approbation du Pape conféra toute son autorité au Paréage. Elle était indispensable pour deux raisons : d'abord parce qu'une instance entre les parties était encore pendante en Cour de Rome et il fallait donc informer le Pape de la conclusion d'un accord ; ensuite, et c'est la principale raison, parce que le second Concile de Lyon en 1274 venait d'obliger les évêques de ne reconnaître, c'est-à-dire de ne conclure, un acte touchant à leurs droits de seigneurs et les engageant à perpétuité que s'ils obtenaient l'approbation du Pape (94). Il est d'ailleurs tout à fait normal qu'un paréage qui est un acte modifiant à perpétuité les droits d'un évêque, donc de l'Eglise, doive être autorisé par le Pape.

Au surplus, il était d'usage au XIII[e] siècle de solliciter l'intervention du Saint-Siège dans les circonstances solennelles et notamment pour la confirmation d'actes importants (95). En effet au Moyen Age le Souverain Pontife exerçait un droit de juridiction générale en intervenant dans les traités internationaux (96). Toutefois c'est en tant que chef spirituel que le Pape intervint comme le montre la formule « auctoritate apostolica confirmamus ».

Ainsi, le 7 octobre 1282, une bulle du Pape Martin IV signée à Montefiascone (97) confirma le Paréage d'Andorre. Elle donna ainsi au Paréage la valeur qu'il a conservée jusqu'à nos jours et explique pourquoi, dans la salle où se réunit le Conseil général des Vallées d'Andorre, le portrait du Souverain Pontife régnant se trouve à la place d'honneur, entre les deux portraits des coprinces.

§ 2. — Importance du paréage : controverses autour de son interprétation

1° *La part des pariers et l'absence de tout souverain*

a) La part des pariers :

Le Paréage d'Andorre se présente donc comme une transaction ; il ne faut pas perdre de vue en examinant ses dispositions qu'il

(94) Vidal y Guitart, *Instituciones politicas y sociales de Andorra*, Madrid, C.S.I.C., 1949, p. 84.

(95) Pasquier, *La question d'Andorre au XIII[e] siècle et au XX[e] siècle*. Mémoires de l'Académie des Sciences, Inscriptions et Belles Lettres de Toulouse, 2[e] série, tome VII, 1919, pp. 373-401.

(96) J.A. Brutails, *Etude critique sur les origines de la question d'Andorre*, p. 36.

(97) L'original se trouve à Paris aux Archives Nationales, Trésor des Chartes, J. 879, n° 78 ; transcription dans Valls Taberner, *op. cit.*, III, p. 427 et dans Baudon de Mony, *op. cit.*, II, p. 199. — Voir Annexes.

faisait suite à une période de guerres ayant conduit à une certaine anarchie dans la région. Le comte de Foix était vainqueur, et l'évêque d'Urgel avait besoin de raffermir son autorité ; comme le remarque justement Baudon de Mony, il préféra « sacrifier au comte une partie de ses droits et procurer en échange à son église un peu du calme dont elle avait tant besoin. L'explication du paréage se trouve toute entière dans cette pensée de paix » (98).

Ainsi le Paréage consacre-t-il l'association du comte de Foix à l'évêque d'Urgel dans l'administration des Vallées d'Andorre ; mais en contrepartie le comte se reconnaissait vassal de l'évêque qui obtenait le maintien de sa suzeraineté ; cette disposition est historiquement justifiée puisque les comtes de Foix n'avaient de droits en Andorre que comme héritiers de la Maison de Castelbon qui les avaient eux-mêmes reçus des Caboet à qui les évêques d'Urgel avaient d'abord inféodé l'Andorre.

Mais, sur le plan matériel, le comte de Foix obtenait plus que l'évêque en recevant le droit de percevoir la question de façon illimitée et de recevoir les trois quarts des émoluments de justice.

On peut se demander pourquoi le comte de Foix n'a pas pu obtenir la suzeraineté ou du moins de la partager : en fait, on l'a vu, l'évêque d'Urgel ne pouvait pas renoncer à son pouvoir temporel sans l'accord du Pape. Or celui-ci avait déjà refusé de ratifier cette renonciation en 1276 alors que l'infortuné évêque était assiégé dans La Seo d'Urgel par le comte de Foix ; ce refus avait provoqué la reprise des hostilités qui devaient confirmer le succès du comte de Foix ; mais le vainqueur avait sans doute compris que pour obtenir la confirmation du Pape qui seule donnait valeur aux accords passés avec l'évêque, il fallait faire une concession, c'est-à-dire reconnaître la suzeraineté de l'évêque.

b) L'absence de tout souverain :

Le roi d'Aragon n'intervient qu'à titre de témoin souscrivant aux décisions contenues par les Paréages. Le roi de France n'est intervenu, à aucun titre. Il n'y a pas lieu de s'étonner de cette absence même s'il était d'usage que les paréages contiennent une clause dite de « réserve de la souveraineté royale » indiquée par les mots « reservatis ressorto et superioritate nostra » (99). En effet le comte de Foix dépendait bien du roi de France dont il était le vassal, mais pas dans les fonctions qu'il exerçait sur un territoire qui n'était pas situé en France, ce qui fut d'ailleurs confirmé par un arrêt du Parlement de Paris décrétant l'Andorre en dehors du royaume (100).

D'autre part, les évêques d'Urgel ne dépendaient plus des rois de France depuis le traité de Corbeil de 1258, mais bien du roi

(98) Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*, I, p. 235.
(99) L. Gallet, *op. cit.*, pp. 140 à 143.
(100) E. Boutaric, *Actes du Parlement de Paris*, tome II, p. 20.

d'Aragon. Cependant l'Andorre ne faisant pas partie de l'Aragon, l'évêque d'Urgel ne dépendait pas du roi d'Aragon pour les fonctions qu'il exerçait en Andorre. Aussi le roi d'Aragon est-il intervenu à titre de simple témoin dans la conclusion du Paréage tout comme les nombreux autres seigneurs locaux qui apposèrent leur signature au bas du texte.

Il est donc essentiel de remarquer que le Paréage de 1278 n'a nullement réglé la question de la souveraineté en Andorre. Comme le note le professeur Ourliac : « De la souveraineté il n'est pas et il ne peut pas être question... l'acte de 1278 revient avec insistance sur le *merum imperium* partagé entre les deux pariers « episcopi et comites exerceant merum imperium in dictis hominibus de Andorra » ; mais il serait vain de voir là autre chose que le droit de justice ; le texte même de l'acte l'établit et les écrits de l'époque le confirmeraient, s'il était besoin. L'idée d'un partage de la souveraineté est si bien étrangère aux rédacteurs du paréage que, par l'effet de celui-ci le comte de Foix devient le vassal de l'évêque » (101).

Assurément le Paréage ne traite pas de la souveraineté ; mais les deux pariers ne dépendant d'aucun souverain pour les droits qu'ils détenaient en Andorre se comportèrent bien en souverains ; en effet plus personne n'interviendra en Andorre en dehors des deux coprinces, à partir de 1278.

2° *Controverses autour du Paréage*

Les auteurs qui ont analysé le Paréage n'en ont pas tous tiré les mêmes conclusions : diverses interprétations se sont manifestées tournant parfois à la polémique à propos du rôle qui doit lui être attribué.

— Les accusations portées contre le Paréage :

Un juriste espagnol, M. de Trias (102), a estimé au début de ce siècle que le paréage était sans valeur, car il avait été extorqué à l'évêque, obligé de signer sous la contrainte ; M. de Trias justifie son propos en rappelant la protestation que l'évêque avait émise et adressée à Rome contre la dépossession que le comte de Foix tentait de lui infliger alors qu'il le tenait assiégé dans La Seo d'Urgel en 1276.

Cette interprétation ne résiste pas à l'analyse de la situation : en effet l'évêque pouvait bien craindre en 1276 que le comte de Foix le dépossède de toute suzeraineté en Andorre ; il était donc normal

(101) Ourliac, note au J.C.P. 1953.II.7739. Voir aussi M. Gibert, « Les institutions des Vallées d'Andorre », *Revue internationale de sociologie*, juillet-août 1924.

(102) J. de Dios Trias, *Constitucion politica y personalidad internacional del principado de Andorra*, Barcelone, 1890, p. 15.

qu'il s'adressât au Pape comme nous l'avons vu pour le prévenir de cette dépossession. Mais précisément le Pape avait réagi et refusé d'entériner toute spoliation de l'évêque ; or, en 1278, la situation n'est plus la même : l'évêque a bien été battu, mais il n'est plus en péril comme en 1276 ; aussi n'élève-t-il aucune protestation contre le Paréage ni le jour de sa signature, ni par la suite. D'ailleurs le paréage est établi par des arbitres (amicabiles compositores), et on voit mal comment l'évêque aurait eu recours à un arbitrage sous l'empire de la violence. En admettant qu'il l'ait tout de même fait, le Pape eût refusé d'approuver le Paréage ; enfin c'est avec bon sens qu'un juriste français a pu écrire (103) :

« A supposer même que le signataire du paréage eût été violenté, l'exécution de la sentence depuis le XIII^e^ siècle jusqu'à nos jours constituerait une prescription dont les plus exigeants se contenteraient. »

— Différences d'appréciation quant au rôle du Paréage :

La détermination de l'importance à attribuer au paréage dans le droit public andorran a suscité diverses interprétations :

Pour A. Mérignhac le paréage qui paraît étrange dans la société moderne est le fondement du statut de l'Andorre ; même si aux yeux de cet auteur, l'Andorre constitue aujourd'hui « un anachronisme, une conception féodale égarée dans le XIX^e^ siècle », le rôle du paréage est pour lui déterminant :

« Le contrat de 1278 est resté debout et c'est en lui qu'il faut encore aujourd'hui chercher la base de la condition internationale de l'Andorre. »

Tel n'est pas l'avis de Brutails pour qui le paréage n'a pas réglementé la condition internationale de l'Andorre, mais défini l'exercice de droits féodaux. Il justifiait son opinion en ces termes :

« Voici un acte du treizième siècle dans lequel il est traité de la justice, de la levée des troupes, de la perception des impôts, de la nomination des fonctionnaires, de l'institution des notaires et des magistrats ; si je tiens à l'interpréter sainement, j'aurai constamment présent à la pensée qu'au treizième siècle, ces diverses attributions n'étaient pas, comme de nos jours, caractéristiques de la souveraineté ; je me souviendrai qu'il y a dans le monde féodal place pour cette souveraineté au-dessus des pouvoirs seigneuriaux les plus étendus. » (104)

Ces remarques sont certes pertinentes, mais il faudrait alors ajouter que la question de la condition internationale de l'Andorre n'a jamais été réglée ce qui est exact dans la mesure où aucun

(103) A. Mérignhac, « La situation actuelle et les rapports de l'Andorre, de la France et de l'Espagne », communication faite au Congrès des Sociétés savantes, Toulouse, 1899, *Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques*, pp. 267 et suiv.

(104) J.A. Brutails, *Etude critique..., op. cit.*, p. 13, et F. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, Paris, 1896, émet la même opinion.

accord solennel ne l'a jamais établie ; seul le paréage concerne-t-il un accord entre les deux seigneurs des Vallées d'Andorre mais il ne concerne que l'exercice de certains droits.

— Différences d'appréciation quant au contenu du Paréage :

Les auteurs espagnols estiment en général que le paréage a concrétisé de façon définitive la suprématie de l'évêque d'Urgel ; ainsi M. de Los Rios (105) qui relève avec raison que le paréage ne doit pas être considéré comme un texte semblable à nos constitutions modernes, souligne que le comte de Foix ne tient ses droits qu'en fief de l'évêque.

M. Vidal y Guitart (106) reconnaît que les idées d'union et de transaction sont à la base du paréage, mais il ajoute que le paréage n'a accordé au comte de Foix que la seule participation à l'exercice de la force (imperio) et de la justice, mais non à l'autorité suprême qui est réservée à l'évêque.

C'est à peu près l'opinion de Baudon de Mony ainsi exprimée : « Si le puissant vassal (le comte de Foix) se dégage en partie de la dépendance du passé, ce fait historique amené par les circonstances, loin de porter atteinte à l'étendue primordiale du fief épiscopal, ne fait que la constater de la manière la plus formelle. » (107)

A ces interprétations s'opposent celles de Brutails ; cet archiviste qui consacra tant d'études à l'Andorre, estime que le comte de Foix tient ses droits de l'évêque non pas en fief mais en « fief honoré » ; or, le fief honoré ou fief d'honneur, entraînait pour seule obligation à la charge du propriétaire l'hommage et la « rendableté » c'est-à-dire la remise des places fortes au suzerain (108).

Ce à quoi M. Descheemaeker objecte qu'« il suffit de lire les Paréages dans leur texte latin intégral, pour constater que le fief d'honneur concernait les châteaux des Vallées de Caboet et de Saint-Jean (109). Ce qui est parfaitement exact.

Mais d'autre part, Brutails souligne avec raison que le paréage « est un arbitrage qui énumère certains droits attribués à l'une ou à l'autre partie et qui, pour le surplus, maintient lesdites parties en la jouissance de ce qui leur appartenait déjà. Cette disposition est formellement dénoncée dans l'acte » (110).

A notre avis, il résulte de ces diverses opinions qu'il est difficile de nos jours d'interpréter un acte aussi ancien que le paréage ; mais il n'en demeure pas moins évident que, dans cet acte, le

(105) F. de Los Rios Urruti, *Vida et instituciones del pueblo de Andorra. Una supervivencia senorial*, Madrid, 1920, p. 58.
(106) J.M. Vidal y Guitart, *Instituciones politicas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949, pp. 80 et 117.
(107) Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*
(108) J.A. Brutails, *Bulletin hispanique*, tome 21-22, 1919-1920, pp. 145-146.
(109) J. Descheemaeker, *Histoire secrète de l'Andorre*, *op. cit.*, p. 374, note.
(110) J.A. Brutails, *Bulletin hispanique*, tome 23, 1921, pp. 335 et suiv.

comte de Foix qui était vainqueur sur le terrain fut moins heureux sur le plan diplomatique ; celui qui gagne la guerre ne gagne pas forcément la paix comme on l'a souvent remarqué ; le comte de Foix eût sans doute souhaité obtenir de l'évêque ce que les Andorrans lui avaient reconnu en 1275 c'est-à-dire la suzeraineté sur l'Andorre ; mais l'évêque demeurait encore puissant et derrière lui, il y avait le Pape auquel il était difficile à Roger Bernard de se heurter : il dut donc admettre de partager l'exercice des droits avec l'évêque et même de reconnaître la suzeraineté de ce dernier ; mais il obtenait tout de même que l'évêque lui reconnaisse précisément les droits qu'il lui avait refusés et qui concernaient l'Administration des Vallées ; de plus la part matérielle du comte de Foix dans la perception des revenus d'Andorre était supérieure à celle de l'évêque.

Mais il faut remarquer que dans cette époque féodale la propriété était toujours tenue en fief soit d'un seigneur, soit du roi. Comme le notait Esmein : « L'autorité publique s'est ainsi pliée au génie et à la hiérarchie du système féodal » (111). D'autre part un fief n'est pas forcément une terre : ce peut être un droit ou un ensemble de droits et c'est certainement dans ce sens qu'il faut comprendre ce passage du Paréage où il est dit que le comte de Foix et ses successeurs « tiendraient en fief à tout jamais pour l'évêque d'Urgel et ses successeurs tout ce qu'il a et reçoit, tout ce qu'il doit avoir » en Andorre. Car la coseigneurie indivise n'exclut nullement que l'un des coseigneurs tienne ses droits de l'autre, en fief et hommage.

Ainsi a-t-on pu parler de paréage incomplet ou imparfait dans la mesure où les deux pariers qui étaient pourtant seuls à intervenir en Andorre n'ont pas réglé toutes les questions intéressant les Vallées et notamment le problème si important de la souveraineté. Ils se sont bornés à fixer certains droits dans le but de parvenir à un accord durable.

Au total dans le Paréage, cette volonté de compromis apparaît constamment ; est-ce à dire que le paréage établit les deux seigneurs sur un pied d'égalité ? Certes non : le comte de Foix se reconnaît vassal de l'évêque mais paradoxalement ses revenus sont supérieurs à ceux de l'évêque ; l'évêque demeure-t-il seul à assumer la direction suprême de l'Andorre comme le croit M. Vidal y Guitart ? Rien dans les paréages ne permet de l'affirmer : le comte de Foix admet simplement qu'il tient ses droits en fief de l'évêque ; ces droits sont répartis entre les deux seigneurs.

Le Paréage ne dit pas autre chose ; ce serait sans doute une erreur de vouloir aller au-delà car la grande force du paréage est de demeurer intact et de continuer de nos jours à être la base des rapports entre les deux coprinces. Mais ce n'est qu'un « arran-

(111) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1905, p. 180.

gement » entre deux belligérants et il nous semble utile de rappeler ici que le paréage n'a pas incontestablement réglé le statut de l'Andorre ; mais comme il n'y a jamais eu de statut de l'Andorre, force est de reconnaître l'importance du paréage qui, s'il ne constitue pas la base de la condition internationale de l'Andorre, n'en est pas moins le document le plus important du droit public andorran.

Brutails a pu dire que c'était « l'ultime survivance d'un régime universellement aboli, le dernier écho du Moyen Age ».

§ 3. — Le Paréage de 1288 complément du Paréage de 1278

Bien que le Paréage de 1278 ait été confirmé par le Pape Martin IV en 1282, son application ne tarda pas à soulever de nombreuses difficultés : Roger-Bernard menait une politique d'intrigues à l'égard de l'évêque ; celui-ci protesta puis chercha à établir un nouveau partage qu'il obtint finalement.

Le 6 décembre 1288 un second paréage (112) fut signé entre l'évêque Pierre d'Urgel et Roger-Bernard, comte de Foix ; vingt-cinq ecclésiastiques et quinze laïques dont cinq chevaliers furent témoins et signèrent ce nouvel acte qui réglait les difficultés qui existaient encore entre les deux pariers à propos de l'Andorre et d'autres régions.

En ce qui concerne l'Andorre, il était rappelé que l'autorité du comte de Foix était subordonnée au pouvoir de l'Eglise comme celle d'un vassal à la puissance de son suzerain, et spécifié que la part du comte dans la nomination aux offices de notaire « devrait être tenue en fief de l'Eglise comme tous ses autres droits dans les Vallées » ; l'évêque et le comte recevraient le droit de nommer chacun un notaire en Andorre.

D'autre part le nouveau Paréage prévoyait la destruction des forteresses élevées par le comte de foix et disposait que désormais l'évêque et le comte ne pourraient élever de châteaux sans un consentement mutuel.

Ainsi le Paréage de 1288 confirmait-il le premier paréage en réaffirmant la vassalité du comte de Foix ; il semble avoir enfin apaisé les querelles de l'évêque et du comte, mais non la rivalité de leurs pouvoirs. Gênés par la vassalité caractérisée par l'hommage qu'ils devaient rendre à l'évêque, les comtes de Foix essayèrent de s'en libérer ; ils y parvinrent peu de temps après les Paréages : en effet en 1929 l'évêque Guillaume de Moncade consentit à révoquer le serment que son vassal devait lui prêter ; il

(112) V. texte dans Valls Taberner, *op. cit.*, pp. 429 et suiv. ; on ne sait pas où il fut signé.

prenait bien soin de préciser que cette faveur était « personnelle à Roger-Bernard sans que celui-ci pût en inférer aucun droit nouveau »(113) et se réservait le droit de requérir cet hommage dans l'avenir. Mais c'était un pas de fait et on ne trouvera plus jamais trace de l'hommage que les comtes de Foix devaient à l'évêque d'Urgel.

Enfin, signalons qu'avec le paréage de 1288 se termine la série des accords répartissant en Andorre les droits des coseigneurs ; à cet égard la conclusion des paréages serait plutôt un aboutissement qu'un point de départ de l'histoire d'Andorre.

(113) Ch. Baudon de Mony, *op. cit.*, I, p. 338.

CHAPITRE II

LES VALLÉES D'ANDORRE DU XIV^{e} SIÈCLE A NOS JOURS

Avec les Paréages se termine l'histoire agitée de l'Andorre. Il n'y aura plus de guerre sur le territoire andorran qui ne sera occupé qu'une fois au XVI^{e} siècle par un « commando » de Huguenots. Mais jusqu'à la fin du XVIII^{e} siècle, l'Andorre vivra dans le calme et même en partie dans l'oubli. Cependant à partir de la Révolution française divers événements intéressent l'Andorre ; il faudra quand même attendre le XX^{e} siècle pour voir les Vallées sortir de leur isolement.

SECTION I

L'Andorre du XIV^{e} siècle à la Révolution de 1789

Les Andorrans vont d'abord obtenir et consolider les privilèges qu'ils ont reçus ; puis, le changement de l'un de leurs coprinces qui deviendra le roi de France se produira avant que la Révolution française n'ait des conséquences inattendues en Andorre.

§ 1. — LE XIV^{e} ET LE XV^{e} SIÈCLE EN ANDORRE : ACCROISSEMENT DES PRIVILÈGES RECONNUS AUX ANDORRANS ET TRANSFERT DES DROITS DE LA MAISON DE FOIX A LA COURONNE DE FRANCE

1° *L'accroissement des privilèges andorrans*

Après le second paréage une longue période de tranquillité succéda aux événements du XIII^{e} siècle ; les deux seigneurs demeuraient seuls en mesure de gouverner l'Andorre, comme en témoigne cet arrêt du 9 avril 1302 par lequel le Parlement de Paris confir-

mant une sentence du Sénéchal de Carcassonne, précisait que la Vallée d'Andorre est « sise hors du royaume » (1).

Mais située entre la France et l'Espagne, l'Andorre n'en devait pas moins obtenir des facilités lui permettant de subsister et, pour cela, il fallait recourir aux souverains voisins, car ni l'évêque d'Urgel ni le comte de Foix ne se trouvaient en mesure d'y pourvoir ; tout ce que ces deux seigneurs pouvaient faire, était de servir d'intermédiaire aux Andorrans.

Du côté de l'Espagne, les résultats ne se firent pas attendre : dès 1303 le roi Jaime II d'Aragon, comte de Barcelone déclarait « placer sous sa protection spéciale tous les habitants de la Vallée d'Andorre... en leur permettant de circuler et de séjourner » (2) en Espagne. Divers privilèges et franchises furent ensuite accordés par les rois d'Aragon aux Andorrans (3).

Du côté français les privilèges furent plus longs à obtenir et il faudra attendre le XVI^e^ siècle mais à cette époque les Andorrans étaient bien plus intéressés par les facilités qu'ils pouvaient obtenir de l'Espagne avec qui ils communiquaient si facilement tandis que la liaison avec la France était toujours délicate, et en tout cas impossible chaque année pendant les mois d'hiver.

Cependant à mesure que les années passaient, les Andorrans obtenaient divers avantages tantôt de l'un tantôt de l'autre de leurs seigneurs ; ils appuyaient tour à tour celui qui était le mieux disposé à leur égard ; cette tactique eut sa grande récompense le 11 février 1419 lorsque les Andorrans reçurent le droit d'élire un Conseil qui devrait prendre le nom de Conseil de la Terre et qui avait pour rôle d'administrer librement les Vallées sous l'autorité des seigneurs.

Dès lors la situation des Andorrans se consolidait de plus en plus ; le 22 mars 1305, une Charte du comte Gaston I^er^ de Foix octroyait divers privilèges aux Andorrans et « réglementait l'exercice de l'administration comtale » (4).

Mais surtout en 1347, le comte de Foix et l'évêque d'Urgel présentèrent aux Andorrans un écrit de concorde établi entre eux et destiné à éclaircir les Paréages ; les Andorrans furent invités à répondre par serment « que toujours les deux seigneurs ont dominé également toute la vallée avec tous ses droits et que toujours les Andorrans ont reconnu en eux leurs deux souverains » (5). Ce texte est important à la fois dans l'énoncé des rapports des seigneurs entre eux et avec les Andorrans.

(1) E. Boutaric, *Actes du Parlement de Paris*, tome II, p. 20 : l'arrêt indique « illis de Andorra qui sunt de extra regnum ».
(2) Valls Taberner, *op. cit.*, III, pp. 447-448.
(3) Valls Taberner, *op. cit.*, III, pp. 454-455.
(4) P. Ponsich, *op. cit.*, III^e^ article.
(5) A. Vilar, *op. cit.*, p. 30.

2° *Des comtes de Foix aux rois de France*

En 1391 se produisit un événement important : le comte de Foix Gaston III, le célèbre Gaston Phoebus mourut et avec lui s'éteignit la branche des Comtes de Foix ; bien qu'il eût donné ses domaines au roi de France Charles VI, ce souverain les donna à son tour à Mathieu, vicomte de Castelbon ; celui-ci mourut en 1391 et, comme il n'avait pas d'enfants, sa sœur Isabelle, épouse d'Archambaud de Grailli Captal de Buch — adversaire du fameux Du Guesclin — hérita de ses biens après diverses contestations ; elle entra en possession de ses domaines en 1401 et son mari prit alors le nom de Foix ; son fils aîné, Jean de Foix de Grailli (1412-1436) lui succéda dans ses divers domaines, le comté de Foix, les vicomtés de Béarn et de Castelbon et aussi la co-seigneurie d'Andorre.

Son fils Gaston IV (1436-1472) lui succéda ; or, il avait épousé Eléonore d'Aragon, fille de Jean II roi d'Aragon et de Navarre et héritière de ce royaume de Navarre. Ainsi Eléonore avait-elle réuni sur sa tête le comté de Foix et le royaume de Navarre ; à sa mort en 1479, son petit-fils lui succéda sous le nom de François Phoebus ; celui-ci mort prématurément et sans postérité en 1483, ce fut sa sœur Catherine qui hérita de ses biens ; en 1484 elle épousa Jean d'Albret ; plus tard la petite-fille de ce couple épousa Antoine de Bourbon en 1548 ; elle en eut un fils Henri III de Navarre, comte de Foix, vicomte de Béarn, et co-seigneur d'Andorre qui devint en 1589 le roi Henri IV de France.

Ainsi l'évêque d'Urgel dont l'ancêtre avait cru trouver un modeste vassal en la personne du seigneur de Caboet se trouvait-il associé à un roi d'abord protestant puis heureusement converti à la religion catholique !

§ 2. — L'Andorre du XVI[e] siècle a la Révolution

1° *Le XVI[e] siècle : nouvelles incertitudes andorranes*

Que devenait l'Andorre, pendant que s'effectuait la transmission des droits de l'un de ses seigneurs ?

Un érudit écrit à ce sujet :

« Il est, dans l'histoire politique de l'Andorre une période sur laquelle on ne sait à peu près rien : c'est celle qui s'étend de 1512 aux dernières années du XVI[e] siècle. » (6)

Cet auteur a pourtant essayé d'éclaircir cette situation en cherchant si l'Andorre a figuré dans la confiscation par Ferdinand Le Catholique en 1512 des possessions catalanes de la Maison de Foix.

(6) R. Anthony, « La situation politique de l'Andorre au XVI[e] siècle », *Mélanges Iorga*, Paris, 1933, pp. 41 à 64.

M. Anthony expose avec raison que cette confiscation semble avoir été difficile à réaliser : en effet l'Andorre était une région sur laquelle l'évêque d'Urgel avait un droit de suzeraineté ayant pour vassal le comte de Foix qui était associé à l'administration des Vallées ; dès lors si Ferdinand se substituait au comte de Foix, il devenait au moins théoriquement vassal de l'évêque d'Urgel qui était son sujet ; ou alors il dépouillait l'évêque de ces droits, mais il se heurtait dans ce cas au Pape. La confiscation ne semble donc pas avoir compris l'Andorre (7).

Au surplus, dans cette étude, M. Anthony énumère les preuves positives attestant qu'à aucun moment depuis 1512 jusqu'à la fin du XVI[e] siècle la domination des comtes de Foix sur l'Andorre ne fût interrompue : à preuve, les acquits de la questia, la correspondance relative à la questia et où Jeanne d'Albret est mentionnée en 1562 comme comtesse de Foix et dame d'Andorre, enfin divers documents établissant la souveraineté des comtes de Foix sur l'Andorre.

C'est donc une erreur de croire comme l'a fait un auteur espagnol (8), que les comtes de Foix ont fait renaître leur domination à la fin du XVI[e] siècle après une interruption de quarante ou cinquante ans : des lettres de Catherine de Bourbon montrent que les comtes de Foix et rois de Navarre continuèrent d'exercer, sans interruption et dans leur plénitude, leurs droits de souveraineté sur l'Andorre » (9).

Mais surtout, le 14 décembre 1585, les Andorrans exposent ainsi leur situation aux Etats de Catalogne qui les autorisent à tirer de Catalogne les denrées qui leur sont nécessaires.

« Les Vallées d'Andorre sont de l'évêché d'Urgel et en tout le spirituel de l'évêque d'Urgel et du district de la Sainte Inquisition de Catalogne pour l'autorité apostolique. Dans la juridiction temporelle elles sont vassales de deux coseigneurs c'est-à-dire de l'évêque d'Urgel et du comte de Foix. Ledit comte de Foix tient les Vallées en fief de l'évêque et de l'Eglise d'Urgel, étant lesdites populations en état de neutralité de telle manière qu'elles ne peuvent prendre les armes au service de l'évêque d'Urgel contre le comte de Foix ni au service du comte de Foix contre l'évêque d'Urgel. Et pour ladite raison, elles vivent en paix, encore qu'entre la Majesté d'Espagne et la Majesté du Roi de France il y ait la guerre » (20). Ce texte si clair montre que la situation de l'Andorre n'avait guère varié depuis les Paréages ; il faut d'autant plus le signaler que les documents relatifs à l'Andorre sont rarement aussi précis...

(7) V. en ce sens H. Castillon d'Aspect, *op. cit.*

(8) J. Miret y Sans, *Noves y documents inedits sobre la familia senyorial de Caboet y la questio d'Andorra*, Barcelone, 1918, p. 53.

(9) Lettres de Catherine de Bourbon aux habitants du Val d'Andorre communiquées par R. Anthony *in Bulletin de la Société des Sciences, Lettres et Arts de Pau*, 2[e] série, tome LIV (1931-1932), pp. 69 à 73.

(10) R. Anthony, *op. cit.*, p. 63.

La même année 1585 les Andorrans obtinrent d'Henri III de Navarre leur coseigneur qu'il empêche l'Inquisition de s'installer en Andorre ; devenu Henri IV de France, le roi s'affirma en 1581 « seigneur souverain d'Andorre » (11).

2° *Les rois de France coprinces d'Andorre*

Tous les rois sans exception accordèrent des privilèges aux Andorrans à la suite d'Henri IV en 1598 ; chaque souverain utilisera des lettres patentes : Louis XIII en 1636 et 1642 assure l'exemption de « logements, routes et passage de gués de guerre » aux Andorrans « manants et habitants de notre souveraineté et Vallée d'Andorre » (12).

Louis XIII exposait ainsi sa position de coseigneur d'Andorre : « Le scindic des habitants de la Vallée d'Andorre de laquelle je suis seigneur souverain en paréage avec l'évêque d'Urgel, m'ont remontré que le roi d'Espagne, ni les officiers qu'il avait en Catalogne n'aient jamais eu aucune juridiction en ladite Vallée ils n'ont jusqu'à présent, reçu, ni déféré aux ordres qui leur sont venus de la part de ceux qui commandent audit pais » (*sic*) (13).

Louis XIV reconnaît en mars 1655 (14) les mêmes avantages que son aïeul aux Andorrans mais le libellé de sa lettre patente est bien plus absolu : Il mentionne « notre Vallée d'Andorre en notre pays et comté de Foix » et accorde les privilèges de façon à « conserver toujours ladite Vallée en notre obéissance ».

Louis XV en avril 1727 confirme ces privilèges aux habitants de « la Vallée neutre d'Andorre en notre comté de Foix » (15) ; en 1767 l'arrêt du Conseil des Finances du Roi reconnut encore les libéralités accordées par les souverains ; enfin Louis XVI en fit autant en septembre 1777.

Il faut dire que les rois avaient une façon assez singulière d'établir l'histoire des Andorrans.

Les lettres patentes de Louis XIV présentaient une version pour le moins inattendue de l'histoire des Vallées :

« Ladite Vallée appartenait cy-devant au Seigneur Evêque d'Urgel lequel était seigneur souverain de ladite terre, et se trouvant troublé en la jouissance d'icelle par gens de condition du Comté de Catalogne, ses ennemis, qui par force et violence et de leur autorité privée, percevaient les fruits de ladite terre à son préjudice ; il aurait imploré l'assistance du Comte de Foix, roi de Navarre, auquel pour avoir sa protection, il donna des quatre parties les trois de la Justice de ladite Vallée, ne s'étant réservé que la qua-

(11) Cité par A. Vilar, *op. cit.*, p. 35.
(12) Archives Nationales F. 1° 205.1.
(13) R. Anthony, *op. cit.*, p. 64, note.
(14) Arch. Ministère Affaires étrangères : Andorre, Mémoires et Documents, tome II.
(15) Archives du Ministère des Affaires étrangères, *idem*.

trième de ladite Justice, les droits de dixme, avec la somme de 935 livres tous les ans, sous lesquelles conditions, et à la charge de l'hommage mentionné en l'acte passé entre eux autorisé par le Saint Siège, ledit Comte de Foix accepta ladite donation et les déclara francs et exempts de toutes tailles et de contribuer à la nourriture et entretenement des gens de guerre, et moiennemment ce... protegea et deffendit l'Eveque et habitans contre tous ceux qui leur donnoit trouble. »

Quant à l'arrêt du Conseil de 1767 (16), sa rédaction est encore plus inattendue : les Andorrans sont si pauvres que « des peaux de bêtes sans apprêt tiennent lieu aux habitants d'habillement comme aux sauvages ».

Pourtant « ces habitants, les Andorrans sont fidèles, braves et courageux, ils se gardent eux-mêmes, et leur position les seconde de façon qu'ils ont souvent repoussé les Espagnols et sauvé le comte de Foix et la Navarre des invasions des ennemis ».

Si la description est fantaisiste, l'histoire de l'Andorre vue par l'arrêt ne l'est pas moins :

« L'Andorre était autrefois une petite souveraineté qui appartenait à l'Evêque d'Urgel qui la céda aux Comtes de Foix ; les habitants qui avaient sollicité cette cession intervinrent au traité. »

On comprend aisément que l'on ait pu parler de véritable roman historique ; il est vrai que l'Andorre était loin de Versailles et que la Chancellerie des Rois était parfois peu exigeante sur les questions juridiques ; il est certain que l'Andorre au cours du XVIII[e] siècle se trouva quelque peu négligée : de 1766 à 1788 il n'y eut pas de viguier du roi de France (17). Mais l'essentiel demeure cependant la permanence des rois à exercer leurs droits de coseigneur d'Andorre.

Le fait que la coseigneurie d'Andorre ait été transférée des comtes de Foix aux rois de France a-t-il eu des conséquences ?

Il est bien évident qu'un tel transfert ne pouvait aller sans quelque modification : on a vu que l'hommage dû par les comtes de Foix aux évêques d'Urgel était tombé en désuétude ; il est certain que la coseigneurie d'Andorre revenant aux rois de France, on voit mal ces derniers prêtant hommage à l'évêque d'une modeste bourgade. Mais surtout, suivant une très ancienne coutume datant de Louis VI le Gros et rappelée par Philippe Auguste, les rois de France ne sauraient être tenus, en tant que rois à l'hommage féodal, à raison de l'acquisition de fiefs auxquels est attaché un lien de vassalité (18).

(16) Conseil des Finances, 1-15 décembre 1767, Archives Nationales E 1430 A.

(17) V. notamment supplique d'un postulant viguier en 1786, Archives Nationales 4.721.

(18) Halphen, « La place de la royauté dans le système féodal », *Anuario de Historia de Derecho Espanol*, 1932, pp. 313-321, cité par M. Raimbault, correspondance du journal *Le Monde*, 24 novembre 1967.

Voir également Olivier Martin, *Histoire générale du droit français*, p. 213, n° 157.

A partir du moment où ce sont les rois de France qui sont devenus coseigneurs d'Andorre, il ne pouvait donc plus être question d'hommage ; cet hommage qui, rappelons-le, était déjà tombé en désuétude.

Il demeure essentiel de chercher si les rois ont entendu conserver le titre de coseigneur d'Andorre dans leur patrimoine personnel ou au contraire le transférer dans le domaine national.

A cet égard deux actes ont une importance fondamentale : l'Edit de Réunion d'Henri IV (juillet 1607) et l'Edit de Louis XIII daté du 19 octobre 1620 où on peut lire :

« Nous avons, par nostre present édit perpétuel irrévocablement uny et incorporé, unissons et incorporons ladicte couronne et pays de Navarre, et nostre pays et souveraineté de Béarn, Andore (*sic*) et Donesan et terres qui en dépendent et qui ont acoustumé d'y ressortir à nostre Couronne et Domaine de France, pour estre doresnavant censées membres d'icelles. » (19)

Ce sont ces textes qui, ayant fait passer les droits de coseigneurie des Vallées d'Andorre dans le domaine national, ont permis à tous les chefs d'Etat français qu'ils soient monarque, empereur ou président de la République, de devenir les héritiers du comte de Foix. C'est donc une erreur de prétendre que la coprincipauté d'Andorre est demeurée dans le patrimoine personnel des Bourbons, et que les présidents de la République n'ont fait que s'octroyer ces droits : c'est pourtant ce que des auteurs espagnols n'ont pas manqué de soutenir. La vérité est, on le voit, toute autre : les actes d'Henri IV et Louis XIII permettent à tout chef d'Etat français d'être coprince d'Andorre : rien, aucun texte, et pas même et surtout les paréages, n'ont jamais empêché les comtes de Foix de léguer leurs droits sur Andorre à quiconque ; les auteurs espagnols sont d'ailleurs illogiques dans la mesure où si on admet que les comtes de Foix ont pu valablement léguer leurs droits, on ne voit pas pourquoi leurs héritiers n'auraient pu agir de même.

Ainsi à la veille de la Révolution française les deux coseigneurs d'Andorre sont l'évêque d'Urgel et le roi de France : personne d'autre ne peut intervenir ; lorsque par exemple, en 1745, le Pape ayant donné l'autorisation au gouvernement espagnol de prélever un droit de 8 % sur les revenus biens des ecclésiastiques espagnols, l'Espagne émet la prétention de faire peser cette imposition sur les revenus des biens des ecclésiastiques andorrans, ceux-ci protestent auprès du roi de France qui fait des représentations pressantes auprès de la Cour de Madrid ; celle-ci doit finalement s'incliner (20).

(19) Bibliothèque Nationale, Fonds français, 18.683.

(20) Archives Préfecture Perpignan, liasse C Z 100, cité par J. Roca, *De la condition internationale des Vallées d'Andorre*, Antibes, 1908 (thèse droit, Nancy, 1908).

La vie s'écoulait donc calmement et pauvrement dans les Vallées d'Andorre ; mais la Révolution de 1789 allait pénétrer jusque dans leur tranquillité et de façon pour le moins inattendue.

§ 3. — Les conséquences de la Révolution de 1789 en Andorre

1° *Rupture entre la France et l'Andorre*

Les débuts de la Révolution de 1789 ne troublèrent pas les Andorrans : Louis XVI demeurait roi et donc coprince d'Andorre ; comme à chaque avènement royal, le Conseil de la Terre lui avait envoyé une députation prêter serment de fidélité et hommage en même temps qu'elle lui avait versé le tribut qui était alors de 1.870 livres. Qui plus est, le 22 juin 1792, moins de deux mois avant la chute de la Monarchie, les Andorrans avaient obtenu confirmation de leurs privilèges.

Mais le 22 août 1793 se produisit un événement stupéfiant pour les Andorrans : alors qu'ils venaient verser leur tribut aux administrateurs du département de l'Ariège, ceux-ci refusèrent en ces termes de le recevoir :

« Attendu que cette redevance rentrait dans l'ancien droit féodal ; que la République Française avait aboli toutes les traces de féodalité, le peuple étant désormais libre de tout servage ; attendu que l'Andorre fait acte par ses commissaires de soumission féodale envers la République, qui ne saurait accepter une pareille bassesse ; et attendu que la royauté, seule pouvait tolérer un semblable oubli des droits de l'homme et des nations, refuse le tribut offert sous forme de redevance par les commissaires de la République Andorrane. » (21)

On le voit, la réponse des Révolutionnaires manquait d'aménité à l'égard de la conduite des Andorrans ; ceux-ci recouvrèrent leur liberté, au moins pour la partie française, sans aucun enthousiasme ; ils furent même fort mécontents car ils perdaient les franchises qui leur étaient accordées par l'arrêt de 1767 et qui représentaient un avantage infiniment plus considérable que la contrepartie de l'obligation de verser 1.870 livres de tribut. D'autre part, satisfaits d'avoir deux coprinces, situation équilibrée et favorisant une liberté d'administration, les Andorrans regrettaient vivement d'être privés de la coseigneurie française car la décision des administrateurs de l'Ariège équivalait bien à la suppression de tout lien français avec l'Andorre.

(21) Archives départementales de l'Ariège, 1 Z 1.

Bientôt après, une guerre éclata entre la France et l'Espagne ; l'Andorre était un moyen de communication entre ces deux pays, et une colonne française commandée par le général Charlet voulut passer par les Vallées pour attaquer l'Espagne (22) ; mais les Andorrans invoquant leur neutralité traditionnelle furent assez habiles pour l'en dissuader.

Puis un « représentant du peuple » en mission dans l'Ariège, nommé Chaudron Rousseau, exposa en 1794 au Comité de Salut Public que le gouvernement des Vallées ne tenait pas compte de la neutralité, et permettait aux émigrés d'entretenir des agents ; aussi demandait-il au Comité de faire « occuper, par les troupes de la République, la Vallée d'Andorre, jusqu'à la fin de la guerre avec l'Espagne ». Il ajoutait d'ailleurs : « Bien entendu qu'il serait enjoint à nos frères d'armes de s'y conduire comme dans un pays neutre, et aux généraux d'y respecter l'indépendance des habitants et d'y laisser toute l'administration et tout le gouvernement aux magistrats » (23).

Cette proposition n'eut pas plus de suite que celle émanant de l'Espagne cette fois, qui visait lors de la conclusion de la paix, à annexer l'Andorre à l'Espagne. La France refuse en faisant déclarer par ses diplomates que ce pays « ayant accepté la Constitution faisait partie intégrante de la République française » (24) ce qui était une motivation inattendue.

Ces tentatives n'aboutirent donc pas et l'Andorre traversa sans autres malheurs la période révolutionnaire ; cependant les Vallées cherchaient à renouer leurs liens avec la France et l'idée fit son chemin du côté français ; en 1800 ne trouve-t-on pas une étude sur l'Andorre où ce petit pays et ses institutions y est décrit d'une façon pertinente et favorable (25). Et après avoir patiemment attendu la consolidation du nouveau régime, les Andorrans adressèrent une pétition à Paris : « Peuple libre, ami et souverain se gouvernant aujourd'hui comme autrefois, ils regrettent amèrement d'être devenus en quelque sorte tout à fait indépendants de la France par le refus d'une administration subalterne qui ne leur donne plus ni Viguier, ni Juge civil, ni Bayle... et ils craignent d'être livrés entièrement à la domination de l'Evêque... » (26). Ils

(22) Archives du Ministère des Affaires étrangères, Mémoires et Documents, Andorre, tome I.

(23) F. Pasquier, « L'Andorre en 1794 d'après le rapport d'un représentant du peuple en mission dans l'Ariège », *Bulletin périodique de la Société ariégeoise des Sciences, Lettres, Arts et de la Société des Etudes du Conserans*, p. 256, 1903.

(24) J. Descheemaeker, *Histoire secrète de l'Andorre, op. cit.*, p. 466.

(25) « Ebauche d'une description abrégée du département de l'Ariège par le citoyen Mercadier, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées », nov. 1800, Bib. Nat. L K 85.

(26) Archives départementales de l'Ariège 1 Z 1 : lettre du Conseil Général des Vallées au Préfet de l'Ariège, 21 avril 1804.

demandaient aussi la remise en vigueur des dispositions de l'arrêt de 1767 et la reprise des relations avec les privilèges anciens.

Cet appel, très habile, fut finalement entendu et en 1806 Napoléon accepta de devenir coprince d'Andorre (27).

2° *Reprise des liens entre la France et l'Andorre*

Le décret du 27 mars 1806 :

Ce texte (28) a pour titre exact : « décret impérial relatif aux viguiers chargés d'assister aux Cortes ou lits de justice de la Vallée d'Andorre ». Il est motivé par le rapport du ministre de l'Intérieur et par « la demande des habitants de la Vallée d'Andorre tendant à être rétablis dans leurs anciens rapports d'administration de police et de commerce avec la France ».

— Analyse du décret :

Plutôt concis, cinq articles au total, ce décret a donc pour but de régler les rapports de la France et de l'Andorre.

Il est d'abord prévu l'envoi d'un viguier qui sera nommé par l'Empereur sur proposition du ministre de l'Intérieur ; ce viguier aura des pouvoirs étendus puisqu'il « usera de tous les privilèges que les conventions ou l'usage » lui auront attribués ; il exercera ses fonctions en collaboration avec le viguier de l'évêque d'Urgel.

D'autre part les Andorrans devront payer la redevance de 960 francs (le chiffre ne variera plus) que « le Val d'Andorre payait à la France avant la Révolution ». Cette redevance sera remise au receveur général du département de l'Ariège.

Comme les Andorrans l'avaient souhaité, les privilèges consentis par l'arrêt du Conseil de 1767 sont remis en vigueur.

Enfin trois députés andorrans devront prêter serment chaque année entre les mains du préfet de l'Ariège.

On notera qu'en ce qui concerne les dispositions d'application du décret, il y avait un nombre de formalités minutieusement réglementées : ainsi pour la prestation de serment de « fidélité à sa Majesté l'Empereur des Français et Roi d'Italie », il y avait toute une série d'obligations portant sur le costume, la date, l'heure que devraient observer les Andorrans (29) ; la cérémonie eut lieu le 15 juin 1806 et se renouvela tous les ans.

— Signification du décret de 1806 :

Ce décret est muet sur les rapports entre les coprinces : il se borne à prévoir la collaboration du viguier de l'empereur avec ce-

(27) Il est donc inexact de dire qu'il l'exigea ; v. Encyclopédie *Le Million*, article sur l'Andorre, n° 8, 18 mars 1969, pp. 200 et 201.

(28) Archives du Ministère des Affaires étrangères, Mémoires et Documents, tome III et Acrhives départemetnales de l'Ariège. — Voir Annexes.

(29) Arch. dép. Ariège, 1 Z 3.

lui de l'évêque. De même on chercherait en vain toute décision concernant le statut de l'Andorre : au total ce qui semble à retenir de ce décret, c'est la volonté d'une part de remettre les rapports des Andorrans avec la France dans l'état où ils se trouvaient avant la Révolution et d'autre part d'organiser ces rapports, mais d'une manière plus protocolaire que juridique.

Or, comme l'expose le professeur Ourliac : « Du décret impérial, pouvait provenir un nouveau droit public ; au lieu de cela, on est revenu au paréage de 1278 et au passé » (30).

Enfin il faut remarquer que ce décret demeure de nos jours la base de l'organisation des rapports entre l'Andorre et la France.

Section II

L'Andorre depuis le XIX^e^ siècle

§ 1. — Vicissitudes politiques

1° *Difficultés sous l'Empire*

Napoléon avait donc rétabli le lien des comtes de Foix avec l'Andorre : l'intérêt qu'il aurait porté aux Vallées se serait manifesté par cette phrase qu'il aurait prononcée : « L'Andorre, cette petite république ? Conservons-là, ne serait-ce qu'à titre d'échantillon » (31).

Pourtant Napoléon ne souhaita pas conserver l'Andorre dans son état primitif : aux termes du Décret impérial du 26 janvier 1812 portant réunion de la Catalogne à la France, il était disposé dans l'article 6 que le département de Sègre aurait trois arrondissements dont celui de Puigcerda « composé du corregimiento de Puigcerda et de la Vallée d'Andorre » (32). Ceci équivalait à annexer l'Andorre à l'Empire ; mais il faut ajouter que ce décret ne fut jamais publié. Quoique non publié le décret faillit recevoir une sorte d'application quand le général Quesnel se disposa à traverser l'Andorre avec ses troupes ; les Andorrans dépêchèrent auprès de lui leur Syndic qui exposa au général que la neutralité traditionnelle des Vallées équivalait à une « sorte d'indépendance politique » ; habilement il lui fit remarquer que cette neutralité ne pouvait gêner les troupes françaises qui seraient au contraire bien

(30) P. Ourliac, note au J.C.P., 1953, n° 7739.
(31) G. Combarnous, *Les Vallées d'Andorre*, Montpellier, 1933.
(32) Code de la Nationalité française, pp. 241-242.

plus embarrassées de laisser quelque effectif en Andorre pour occuper le territoire alors que l'Empire se trouvait si mal en point. Convaincu, le général Quesnel évita l'Andorre.

2° *Les guerres Carlistes*

La chute de l'Empire ne troubla nullement les Andorrans. En 1814 ils prêtèrent serment de fidélité à Louis XVIII, manifestant ainsi leur fidélité à la France quel que soit son régime.

La même année, et cela fut pour l'Andorre bien plus grave, une bande espagnole traversa les Vallées pour aller brûler la commune de Merens dans l'Ariège. Le calme revenait à peine quand les guerres Carlistes éclatèrent.

En 1819, les Andorrans avaient obtenu la confirmation de leurs privilèges du roi d'Espagne Ferdinand VII. Mais celui-ci fut menacé, et la France fut chargée par les membres de la Sainte-Alliance de le défendre ; l'évêque d'Urgel se réfugia en Andorre où il obtint l'appui moral des Andorrans et celui plus pratique du chevalier de Roussillon (33), viguier de Louis XVIII. Cependant à partir de 1825 des troubles éclatèrent en Andorre où les adhérents au régime constitutionnel avaient trouvé asile ; l'évêque crut bon de prendre une ordonnance où il décidait de réglementer seul les questions de séjour et de passeport pour les étrangers ; cette décision provoqua la réaction du préfet de l'Ariège qui se plaignit auprès du ministre des Affaires étrangères de ce que « l'évêque semble agir en maître et souverain » (34). Il prévenait aussi le ministre de l'Intérieur d'une ordonnance que l'évêque avait prise et qui décidait d'exclure de l'Andorre tous les réfugiés espagnols. En réponse le ministre de l'Intérieur rappela au préfet que « l'évêque d'Urgel n'est que le coseigneur de cette Vallée avec le roi de France » (35).

La situation s'améliora vite car le viguier français put déclarer au préfet de l'Ariège qu'il avait reçu l'assurance que l'évêque « n'a pas l'idée ni l'ambition de chercher à se donner des droits qu'il n'a pas », et que le contenu « de son décret capable en effet de donner du ressentiment au gouvernement français n'ont été que la suite du peu de connaissance qu'avait encore Mgr l'évêque des usages et des droits fondamentaux des Vallées d'Andorre » (36), ce qui évalait en termes diplomatiques à rapporter l'ordonnance, ce qui fut fait.

La situation ne demeura pas calme bien longtemps : en 1833, la première guerre carliste ayant commencé, l'évêque d'Urgel se

(33) Roussillon, *De l'Andorre*, Toulouse, 1823.

(34) Lettre « Préfet Ariège à Ministre des Affaires étrangères », 22 octobre 1825, Archives dép. Ariège 1 Z 23.

(35) Lettre « Ministre Intérieur à Préfet Ariège », 21 novembre 1825, *id.*

(36) Lettre « Viguier de France à Préfet Ariège », 9 décembre 1825, *id.*

montra partisan de Don Carlos. Or, les Carlistes se trouvèrent bientôt en difficulté et l'évêque dut se réfugier en France. Thiers, ministre de l'Intérieur, précisa au préfet de l'Ariège :

« Vous n'en devez pas moins continuer de veiller à ce que les habitants de l'Andorre se maintiennent dans une neutralité dont leur position à l'égard du gouvernement de France et d'Espagne leur fait un devoir rigoureux. » (37)

Puis quand en 1836, le gouvernement espagnol manifesta le désir de s'approprier les revenus de l'évêque et de les recevoir des mains des autorités andorranes, il se heurta aux protestations de l'évêque et de la France ; Thiers devenu ministre des Affaires étrangères se montra ferme, rappelant même :

« L'Espagne n'ayant aucun droit de souveraineté sur la Vallée d'Andorre n'a pas à intervenir dans son régime intérieur ; elle ne pourrait y faire d'acte d'administration qu'en violant l'indépendance et la neutralité de ce petit pays. » (38)

Le gouvernement espagnol n'insista pas.

Entre-temps, en 1835 le Pape avait nommé l'évêque d'Albi, coprince d'Andorre (39), l'évêque d'Urgel étant toujours réfugié en France ; c'est donc à l'évêque d'Albi que les Andorrans remirent la questia car ils craignaient qu'en la donnant à l'évêque d'Urgel, elle ne revînt aux Carlistes. La France se trouvait ainsi en position de force et c'est ce qui explique la fermeté de son gouvernement à l'égard des revendications espagnoles.

On ne sait pas quand l'évêque d'Urgel redevint coprince d'Andorre ; selon toute vraisemblance l'intermède de l'évêque d'Albi fut très court. En tout cas les crises continuèrent avec une belle régularité.

En 1841 le gouvernement espagnol signa un accord avec le Syndic, prévoyant la nomination d'un commissaire espagnol en Andorre ; cette décision provoqua les protestations de l'évêque d'Urgel et de la France ; le ministre de l'intérieur protesta contre ce qu'il estimait être « une atteinte » aux droits de souveraineté du roi et de l'évêque d'Urgel sur l'Andorre, à l'indépendance et à la neutralité de ce pays » (40). Le ministre invoquait d'autre part la nullité de tout traité conclu sans accord des coprinces. Puis Guizot à son tour fit savoir qu'il estimait la présence de ce commissaire « contraire au principe de l'indépendance et de la neutralité du territoire de la Vallée, ainsi qu'aux droits du roi, suzerain et protecteur de cette petite république » (41).

(37) Lettre du 26 septembre 1834, Archives dép. Ariège 1 Z 23.

(38) Lettre au Ministre de l'Intérieur, 29 juin 1836, Archives dép. Ariège 1 Z 28.

(39) Raoul et Alsina, *La Ceca, la Meka et les Vallées d'Andorre*, 1951, p. 40.

(40) Lettre du 6 août 1841 écrite au Préfet de l'Ariège, Archives dép. Ariège, 1 Z 26.

(41) Lettre au Ministre de l'Intérieur, 1er octobre 1841, Archives dép. Ariège. 1 Z 26.

Si la nature des droits du roi des Français en Andorre paraît curieusement interprétée, la volonté de défendre les Vallées contre toute intervention espagnole n'en est pas moins nettement affirmée. L'affaire fit également l'objet d'une intervention d'un député de l'Ariège à la Chambre des Députés ; celui-ci protestait contre la présence de cet agent espagnol qui s'établissait « en maître dans la République d'Andorre ». Il ajoutait : « Il s'agit d'une violation flagrante de l'indépendance d'un pays neutre placé sous la protection de la France, et sur lequel elle exerce même un droit incontestable de suzeraineté » (42).

Guizot donna alors toutes les assurances concernant les protestations de la France et les négociations avec l'Espagne à ce sujet. Cette fois encore le gouvernement espagnol céda (43).

La Monarchie de Juillet avait donc montré un intérêt certain pour l'Andorre ; Guizot écrivait en 1845 : « Nos anciennes relations avec la Vallée d'Andorre ne sont pas la tradition la moins intéressante de notre droit international ; mon département a toujours attaché du prix au maintien de ces rapports » (44).

De leur côté les Andorrans sont attachés à la France quel que soit son régime : ne voit-on pas le Syndic écrire le 14 mars 1849 au préfet de l'Ariège :

« Cette petite république reconnaît comme elle l'a toujours reconnu le Gouvernement français et se conformera en toutes circonstances à ses communications basées toutefois sur la raison et la loi ». (45). Cette petite phrase montre toute la politique des Andorrans à l'égard de la France : conserver des liens et rappeler les privilèges. Ils prêtèrent ainsi serment le 11 avril 1850 à « la République française » puis à l'Empereur des Français. Il est à remarquer qu'à cette époque l'expression République revient souvent pour qualifier le régime de l'Andorre : les Andorrans l'emploient eux-mêmes : le mot reflète une certaine importance qu'ils aiment proclamer pour leurs vallées et, de plus, est conforme à une vieille tradition du droit pyrénéen ; il leur permet de vivre dans une relative indépendance aidés en cela par les autorités françaises assez mal renseignées sur l'Andorre ; l'idée demeurera longtemps jusqu'au XX^e^ siècle que l'Andorre est une république, appellation d'autant plus plausible qu'il existait jadis des « républiques pyrénéennes » ; mais rien dans l'histoire de l'Andorre ne permet d'affirmer qu'il s'agit d'une « république » au sens que revêt ce mot de nos jours.

(42) Chambre des Députés, discours de M. Darnaud, député de l'Ariège, dans la discussion du projet d'Adresse au Roi, séance du 3 février 1843, *Le Moniteur Universel*, 4 février 1843.

(43) V. détails dans A. de Bougy, *Andorre et Saint-Marin, les plus anciennes républiques d'Europe*, Paris, 1851.

(44) Lettre au Préfet de l'Ariège, 24 décembre 1845, Archives dép. Ariège, 1 Z 3.

(45) Archives dép. Ariège, 1 Z 3.

§ 2. — Des réformes aux révolutions

1° *Crises politiques : la Réforme*
L'affaire de la Maison des Jeux

En 1853 l'Andorre avait pour coprince épiscopal un prélat très autoritaire, Mgr Caixal qui cherchait à affirmer sa suprématie ; il crut en trouver l'occasion à l'issue d'un procès criminel qui avait eu lieu en Andorre : le 20 décembre 1854 le Tribunal des Corts condamna un homme à mort. Or, l'évêque décida seul, c'est-à-dire sans consulter le coprince français, de le grâcier. Il espérait ainsi créer un précédent destiné à assurer sa propre souveraineté. Mais cette initiative suscita le mécontentement des Andorrans : le Conseil général des Vallées nomma une commission chargée de protester contre cet abus auprès de l'évêque. Le viguier épiscopal refusant de prendre parti démissionna ; le 21 janvier 1855 le Conseil accueillit son successeur à qui il indiqua que Napoléon III avait rappelé la nécessité d'un accord commun des deux coprinces en matière de grâce. Sur ce le condamné mourut sans que la question fût autrement réglée. L'affaire se termina forcément mais le climat ne s'améliora pas pour autant.

Le 22 avril 1866 l'évêque d'Urgel, toujours Mgr Caixal, promulgua une Réforme dont le titre exact était « Bases de la nouvelle constitution » (46). Ce texte décidait d'accorder le droit de vote à tous les caps de casa (chefs de famille) pour l'élection du Conseil général. Celui-ci serait élu pour quatre ans et se renouvellerait par moitié tous les deux ans ; ses membres devaient être pris hors des Conseils de paroisse. D'autre part, les « caps de casa » qui recevaient ainsi d'importants pouvoirs obtenaient le droit d'élire les Conseils de paroisse et le droit d'intervenir dans l'Administration des Vallées par l'intermédiaire de deux délégués nommés pour deux ans.

Cette Réforme devait entrer immédiatement en vigueur ; cette rapidité mécontenta le Conseil général qui, réuni le 30 avril suivant, constata que le décret de l'évêque représentait « une réforme et un changement radical » dans l'organisation politique et administrative des Vallées : il estimait que ces réformes avaient pour but de « détruire les droits, usages et coutumes qui régissent la Vallée depuis un temps immémorial » et protestait contre la façon dont le décret avait été pris, c'est-à-dire sans la consultation du Conseil.

Evidemment la méthode employée par l'évêque ne pouvait qu'indisposer les Andorrans très attachés à leurs vieilles cou-

(46) Archives dép. Ariège, 1 Z 30.

tumes ; sans examiner le contenu du décret qui présentait bien des améliorations, ils ne virent que le procédé qui heurtait tant leur susceptibilité. La situation s'aggrava : le Conseil général se retira et l'évêque chercha à obtenir la formation d'un nouveau Conseil provisoire, qui lui serait favorable. Le Syndic s'adressa à la France pour lui demander d'obtenir la rétractation du décret et la restauration du Conseil général ; les troubles continuèrent ; Napoléon III nomma un nouveau viguier le 28 novembre 1866 qui portait un nom illustre : le vicomte de Foix (47) ; dès sa nomination celui-ci s'employa à calmer les esprits. Finalement les Andorrans acceptèrent la Réforme qui fut confirmée en avril 1868 par le marquis de Moustiers, ministre des Affaires étrangères de Napoléon III, « coprince souverain de la Vallée d'Andorre ».

Le calme revenait à peine qu'éclatait une nouvelle affaire à propos des « maisons de jeux » (48) ; en effet certaines industries suivant l'exemple de Monaco cherchèrent à établir un casino en Andorre ; après avoir convaincu le Syndic, elles décidèrent d'ouvrir une « maison de jeux » sur la Solana, c'est-à-dire la partie de l'Andorre qui s'avance le plus en France et qui s'achève tout près du village français de « L'Hospitalet » ; l'accès du casino serait ainsi plus facile que s'il se trouvait à Andorre-la-Vieille ou aux Escaldes comme on l'avait d'abord décidé, car à la fin du siècle dernier, il n'y avait toujours pas de route pour se rendre en Andorre. Or le Syndic se heurta au Conseil général qui était en fait divisé. L'évêque ordonna la dissolution du Conseil et destitua son viguier. Le Conseil refusa de s'incliner, resta en place et refusa de recevoir le nouveau viguier épiscopal. Le Syndic, Plandolit qui était bien vu de l'évêque fut condamné au bannissement par le Tribunal des Corts. Alors l'évêque Caixal rappela son viguier et, en 1869, cessa d'exercer ses fonctions de coprince d'Andorre. Le vicomte de Foix demeura seul viguier, et donc la France, seule coprince ; comme l'évêque avait rappelé le Juge des Appellations qu'il avait nommé, le viguier de France dut seul « tenir les Corts » mais l'évêque tenta de frapper de nullité les sentences ainsi rendues. L'évêque Caixal rejoignit le parti de Don Carlos quand une nouvelle guerre Carliste éclata en 1873. Mais le roi d'Espagne Alphonse XII assiégea La Seo d'Urgel où se trouvait Don Carlos ; la ville dut se rendre ; Mgr Caixal fut interné puis exilé à Rome où il mourut en 1879.

Le 25 décembre 1879 le Pape Léon XIII autorisa dans une bulle, le successeur de Mgr Caixal, à reprendre le titre et les fonctions de coprince d'Andorre. Ainsi l'évêque d'Urgel redevenait coprince après onze ans d'interruption.

(47) Archives dép. Ariège, 1 Z 16.

(48) V. M. Gibert, « Les institutions des Vallées d'Andorre », *Revue internationale de sociologie*, Paris, juillet-août 1924.

2° *La Révolution de 1881*

Dès 1880 de nouveaux troubles éclatèrent à la suite de nouvelles demandes de concessions de jeux (49) ; mais cette fois, il y eut accord des coprinces ; pourtant la France avait nommé un viguier protestant en 1879, décision maladroite tant à l'égard de l'évêque d'Urgel que des Andorrans très attachés à la religion catholique. La situation ne cessa d'empirer, l'Andorre étant divisée en conservateurs et réformistes : un Conseil insurrectionnel s'établit ; inquiète la France envoya des délégués extraordinaires (50) ce qui n'empêcha pas le Conseil illégal de mobiliser 500 hommes chargés d'attaquer les deux paroisses qui s'opposaient à lui, Encamp et Canillo. Seule cette dernière poursuivit son opposition et des coups de feu furent échangés ; finalement la « révolution » s'acheva grâce à l'accord des deux coprinces qui réussirent à conclure une convention en 1881 où il était spécifié qu'à l'avenir, les concessions n'auraient « d'effet légal qu'après avoir été soumises à l'agrément des coprinces et avoir reçu leur sanction suprême ».

D'autre part, une amnistie générale était décidée. Le calme revint, mais la France estima que l'Andorre étant loin de Paris, il était préférable de nommer un délégué permanent chargé de représenter ses intérêts ; un décret présidentiel du 3 juin 1882 chargea le sous-préfet de Prades de ces fonctions ; en même temps l'Andorre était rattachée au point de vue administratif au département des Pyrénées-Orientales et non plus au département de l'Ariège dont les députés protestèrent lorsque le décret fit l'objet d'un débat au Sénat (51), mais sans succès. Le sous-préfet de Prades reçut donc les pouvoirs de « représenter l'Etat français dans l'exercice de ses droits de souveraineté vis-à-vis des autorités andorranes et dans ses relations avec l'évêque d'Urgel ».

Puis le 27 février 1884 les pouvoirs du sous-préfet de Prades furent transférés au préfet des Pyrénées-Orientales ce qui était plus rationnel.

Cependant de nouvelles difficultés survenaient en Andorre ; un nouveau décret présidentiel nomma le 13 mars 1886 M. Clovis Papinaud « délégué extraordinaire du gouvernement de la République française en Andorre et... chargé pendant la durée de cette mission » d'exercer à titre provisoire les prérogatives du préfet des Pyrénées-Orientales (52). Il y avait eu des élections contestées en

(49) L. Renault, « Chronique des faits internationaux », *Revue de droit international et de législation comparé*, tome XIII, 1881, p. 223, et V. Vidal, *Le Correspondant*, 25 février 1881.

(50) Missions Jung puis Imbert-Goubeyre, Archives du Ministère des Affaires étrangères, Mémoires et Documents, tome II.

(51) I. de Fanjaus, « Foix et Andorre, 1278-1882 », *Annuaire du département de l'Ariège*, 1914.

(52) La mission Papinaud, Archives du Ministère des Affaires étrangères, Andorre, Mémoires et Documents, tome III, p. 6.

Andorre et Papinaud avait l'ordre de s'appuyer sur le Conseil général pour résoudre le différend qui l'opposait à l'évêque ; le Conseil avait annulé des élections car les élus étaient des anciens condamnés ; en fait ils avaient été amnistiés par les coprinces. Papinaud escorté de trente hommes parvint en Andorre dans des conditions difficiles ; il venait d'arriver quand un crime se produisit ainsi que divers incidents tels que des fusillades — on tira même sur le viguier français par ordre du bayle épiscopal ! La France télégraphia à Papinaud de rentrer si la situation continuait à s'aggraver ; elle ne s'améliora enfin qu'après d'autres incidents : suicide d'un viguier, désignation de nouveaux viguiers et de nouveaux bayles. L'évêque avait rappelé à Papinaud que les pouvoirs de la France ne pouvaient s'exercer qu'en commun avec lui.

3° *Autres agitations : La question d'Andorre*

L'extrême fin du XIX^e^ siècle amena de nouveaux troubles et une forte opposition des deux coprinces, l'évêque Casanas se heurtant vivement à la France ; comme en 1892 une ligne télégraphique reliant l'Andorre au réseau français avait été établie, il conseilla à la population « de se révolter contre la domination illégale de la France ». Il alla jusqu'à engager les Andorrans à « couper les fils et renverser les poteaux de la ligne télégraphique établie par le gouvernement français » (53), en suppliant les consuls des six paroisses d'Andorre qu'il avait convoqués d'ordonner la démolition de la ligne, mais à l'unanimité les délégués refusèrent suivis par le Conseil général qui menaça de prendre des sanctions contre ceux qui dégraderaient la ligne.

Une nouvelle fois les esprits s'apaisent et les coprinces organisent séparément les services publics en Andorre : la France crée des écoles, l'évêque ouvre une poste, quand en 1894 l'Espagne nomme un « vice-roi d'Andorre ». Les Andorrans se montrent mécontents d'une telle mesure. Leur irritation ne fait que croître lorsque le 12 août 1894 l'évêque d'Urgel Mgr Casanas (54) adresse une lettre au Conseil général des Vallées où figure cette injonction :

« Attendu que le peuple Andorran ne forme avec l'évêque qu'une seule entité politique, le Conseil général ne pourra entreprendre aucune négociation avec les Gouvernements étrangers, sans demander l'intervention de l'évêque qui tient l'autorité suprême. » (55)

Le Conseil général des Vallées répond dans un manifeste dont le titre était « La question d'Andorre » (56) ; ce document com-

(53) *Revue des Pyrénées*, 1894, pp. 95-98.
(54) Evêque d'Urgel de 1879 à 1901.
(55) Citée par A. Vilar, thèse droit, Paris, *op. cit.*, p. 118.
(56) *La cuestion de Andorra*, Barcelone, 1894, 32 pages.

prend une introduction relatant l'histoire des institutions andorranes, une lettre adressée à l'évêque d'Urgel le 18 octobre 1894 où le Conseil refusait en fait de reconnaître l'évêque comme seul souverain des Vallées, mais le considérait « dans le même sens, mode et forme que ses prédécesseurs ».

Le document comprenait enfin une lettre au Pape envoyée le même jour : le Conseil demandait au Souverain Pontife d'arbitrer le conflit qui l'opposait à l'évêque, « parce que la part de souveraineté correspondante aux évêques remonte d'une manière permanente au Saint-Siège, puisque la Convention du 8 septembre 1278 ne put recevoir aucune valeur jusqu'en 1288 lorsqu'elle eût reçu l'approbation du Pape Martin IV ».

En réalité, le Conseil général avait très clairement exposé ses griefs dans l'introduction du manifeste : « L'unique cause de toutes ces graves perturbations réside dans la prétention des deux derniers évêques de chercher à s'imposer comme princes souverains sur les Vallées d'Andorre, fondant leurs droits sur des documents vieux de neuf siècles, de rédaction incomplète et d'expressions nuageuses ».

Comme toujours en Andorre, le temps calma les esprits ; l'intervention de la France amena l'Espagne à rapporter sa décision de créer un vice-roi d'Andorre, et l'évêque renonça à obtenir du Conseil général la reconnaissance de son pouvoir exclusif en Andorre. Le siècle put ainsi s'achever dans un calme relatif.

§ 3. — L'Andorre au XX^e^ siècle

1° *Jusqu'en 1945*

a) Péripéties andorranes :

Les trente premières années furent tranquilles ; les deux viguiers demeuraient très longtemps en fonction ce qui leur permettait d'exercer une autorité bienveillante et efficace (57). A cette époque, l'Andorre entreprit de se moderniser : en 1913, l'évêque fit construire la première route reliant Andorre-la-Vieille à la Seo d'Urgel ce qui facilita les communications.

La première Guerre mondiale n'eut aucune conséquence pour l'Andorre qui bénéficia plutôt d'une situation économique favorable.

En 1928 l'évêque fit organiser un service postal en Andorre et la France l'imita en 1931. Mais surtout, en 1929, le Conseil des Vallées favorisa l'établissement d'une société hydroélectrique la

(57) Ch. Romeu, viguier de 1887 à 1932 et F. Pallerola, viguier épiscopal de 1886 à 1920.

F.H.A.S.A. (58) qui reçut la concession de l'énergie électrique en contrepartie de l'obligation de construire la route reliant Andorre-la-Vieille à la France ; l'Andorre sortait ainsi de son isolement.

En 1931 la proclamation de la République en Espagne suscita divers troubles ; un aventurier en profita pour se nommer roi d'Andorre sous le nom de Boris Ier (il réussit même à obtenir quelque crédit auprès de certains membres du Conseil général). Cet épisode se termina en 1932 par le départ en « exil » du soi-disant roi (59).

Il y eut plus sérieux : le gouvernement républicain espagnol nomma un Conseiller délégué auprès de l'évêque.

Le Conseil général sombrait dans l'anarchie et il fut même destitué par une sentence du Tribunal des Corts le 10 juin 1933 tandis que l'Espagne demandait au Pape Pie XI de révoquer l'évêque. Celui-ci se rapprocha de la France et un décret des coprinces pris le 17 juillet 1933 instaura le suffrage universel en Andorre (60) et rendit exécutoire la sentence du Tribunal des Corts.

Pour assurer le retour au calme, la France envoya avec l'accord de l'évêque, le commandant Baulard qui rétablit l'ordre avec beaucoup de tact : avec l'appui de cinquante gendarmes il demeura en Andorre du 19 août au 9 octobre 1933 (61).

Il faut dire que l'évêque d'Urgel se trouvait en position délicate ; certes Pie XI ne répondit même pas à la demande du gouvernement espagnol ; mais l'évêque eut de grandes difficultés avec Madrid en rappelant qu'en ce qui concerne l'Andorre, il était indépendant de l'Espagne. La France se réjouissait alors de l'entente avec l'évêque :

« Je vous serais obligé... de signaler à la Mitre combien le coprince français se félicite de constater, à cette occasion, l'unité de vues qui existe entre les deux co-princes sur les mesures à prendre dans les circonstances créées en Andorre par les récents événements. » (62)

L'entente ne dure pas : le 17 février 1936 l'évêque ordonne au bayle français de surseoir à l'exécution d'une expertise ; le bayle obéissant au viguier français enfreint l'ordre de l'évêque qui le traduit devant le tribunal ecclésiastique d'Urgel. La France proteste et l'évêque renonce finalement à poursuivre l'affaire en mai 1936 ; deux mois plus tard la guerre civile éclate en Espagne.

(58) Forces Hydroélectriques de l'Andorre, Société Anonyme.

(59) V. Luis Capdevila, *Nouvelle découverte de l'Andorre*, Paris, 1959, Nouvelles Editions Latines, pp. 175-185.

(60) Texte du décret dans *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1935, p. 177.

(61) Sur cet épisode v. Chef d'escadron R. Baulard, *La gendarmerie française dans les Vallées d'Andorre*, Perpignan, Imprimerie catalane, 1934.

(62) Lettre du Ministre des Affaires étrangères à la Délégation permanente française, 14 juillet 1933, citée par R. Toureng, p. 74, note.

b) La Guerre civile espagnole : ses conséquences en Andorre :

Elle devait affecter la vie des Vallées ; il y eut divers événements dont la gravité fut d'ailleurs inégale, l'un des plus graves étant sans conteste l'assassinat d'un prêtre espagnol en Andorre (août 1936).

Au même moment, l'évêque d'Urgel dut se réfugier en Andorre ; puis le bruit ayant couru d'un coup de main des anarchistes espagnols sur l'Andorre, il partit pour l'Italie(63). Le Conseil général des Vallées demanda alors au viguier français la protection de la France. Avec l'accord des deux coprinces, le colonel Baulard nommé Commissaire extraordinaire pénétra en Andorre à la tête de six cents gendarmes ; il était ainsi le représentant des deux coprinces : or, en France le coprince était certes le président Lebrun, mais le gouvernement de Front Populaire dirigé par Léon Blum était favorable à la République espagnole dont pourtant la France combattait les entreprises en Andorre en agissant de concert avec l'évêque d'Urgel. Ce ne fut pas un des paradoxes les moindres de l'Histoire des Vallées !

Grâce au colonel Baulard, l'ordre fut maintenu ; beaucoup de réfugiés venant d'Espagne arrivèrent en Andorre. Au début de 1938 le Gonseil général fut renouvelé, mais tout se passa dans le calme ; en 1940 le colonel Baulard quitta l'Andorre, lors de la conclusion de l'armistice franco-allemand.

c) La guerre de 1939-1945 :

Après l'armistice de 1940, l'idéologie alors en honneur en France eut des conséquences en Andorre. Un nouveau viguier représentant le maréchal Pétain fit remplacer en octobre 1941 le suffrage universel par le suffrage familial : on revenait ainsi au système de 1866 de nature paternaliste où seuls les « caps de casa » étaient électeurs et éligibles ; c'est en application de ce système qu'eurent lieu les élections de 1941 et 1943.

Cependant l'Andorre demeurait un lieu d'asile pour bien des réfugiés politiques ; aussi quand en novembre 1942 l'occupation totale du territoire français fut effective, les troupes allemandes se disposèrent à pénétrer en Andorre (64). Les Andorrans furent très inquiets : ils étaient restés fidèles au maréchal Pétain et, de toutes façons, à ce moment, seul le coprince évêque pouvait intervenir : ce qu'il fit en invoquant la neutralité de l'Andorre ; il est vraisemblable que l'évêque argua aussi de sa nationalité espagnole ; les armées allemandes peu soucieuses d'avoir des difficultés avec

(63) Il devait y rester jusqu'en 1939.

(64) On avait déjà craint en 1940 que l'Andorre soit occupée ; mais l'intervention du Nonce Apostolique à Madrid permit de l'éviter.

l'Espagne n'insistèrent pas. L'intervention du coprince évêque représenté par son viguier et du Syndic sauvegarda le territoire andorran.

Ainsi épargnée, l'Andorre fut un lieu de passage commode vers l'Espagne pour tous ceux qui fuyaient la France.

En 1944, une crise grave éclata : pour des raisons mal déterminées, des forces françaises, en fait une centaine de gendarmes, pénétrèrent en Andorre. L'évêque d'Urgel ne fut pas prévenu d'un fait dont l'initiative demeure obscure. Mais inquiet de l'attitude du Gouvernement provisoire de la République française à l'égard de l'Espagne, il fit appel à une unité de la garde civile espagnole, hâtivement dénommée garde épiscopale qui pénétra à son tour en Andorre. En novembre 1944 les deux forces se trouvèrent en présence : l'affrontement faillit se produire, mais fut heureusement évité au grand soulagement des Andorrans qui voyaient mal la nécessité de tant de sollicitude... Après quelques mois de négociations, les forces de l'évêque quittèrent l'Andorre le 17 avril 1945 ; les forces françaises demeurèrent seules dans les Vallées mais placées cette fois sous l'autorité des deux viguiers. Elles devaient quitter définitivement l'Andorre en 1948.

En décembre 1945 les élections devaient avoir lieu sur la base du régime paternaliste ; mais des incidents s'étant produits, le Gouvernement provisoire de la République française négocia avec l'évêque d'Urgel le retour au suffrage universel. Ces négociations furent longues ; à l'Assemblée nationale française, le sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères déclara le 19 février 1946 que le gouvernement français ne tiendrait compte ni des élections du 12 décembre 1945 ni des délibérations du Conseil général des Vallées issu de ces élections (65). Finalement le suffrage universel fut rétabli peu de temps après : un nouveau viguier français fut nommé et le 8 juin 1950 la réception à l'Elysée d'une délégation d'Andorrans marqua la bonne entente de l'Andorre et de la France.

2° *L'Andorre depuis la seconde Guerre mondiale*

L'histoire des Vallées fut fortement troublée par les problèmes de la radio que nous examinerons plus loin en raison des conséquences juridiques qui en résultèrent. Indiquons simplement que l'existence du poste Radio-Andorre amena une crise très sérieuse entre les coprinces et entre le Conseil général des Vallées et le coprince français en 1953 allant même jusqu'à la rupture, provisoire il est vrai car en Andorre toute crise même grave n'est jamais irrémédiable.

(65) Réponse de M. Schneiter, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, à M. Figuères, député, Assemblée Nationale, 19 février 1946.

En 1959 il y eut la fermeture de la frontière hispano-andorrane due à la forte baisse de la peseta en Andorre ainsi qu'à des exportations illicites de capitaux ; la frontière fut fermée pendant huit mois et le commerce andorran eut à en souffrir.

En 1962 nouvelle crise à propos d'une élection, un consul ayant désigné son successeur sans qu'il y ait de véritable vote ; le viguier français se prononça pour l'annulation de ce processus ; le Syndic se rangea à cette opinion mais non le viguier épiscopal qui estimait « l'élection » valable. Le Conseil général nomma une délégation de six membres chargée de trouver une solution ; elle y parvint le 1er octobre 1962 ; les délégués permanents des coprinces prirent un décret où ils reconnaissaient la nécessité de nouvelles élections devant avoir lieu en décembre 1962 ; le consul « désigné » demeurait en fonctions jusqu'à la consultation ; il devait d'ailleurs être élu.

En 1963 les nouveaux Syndics manifestèrent une volonté d'autonomie plus grande pour l'Andorre : il fut même question d'une nouvelle Constitution. En fait le 8 juillet 1963 les Syndics obtinrent du président de la République française d'aller porter la questia à l'Elysée et non plus à Perpignan ; ce contact direct avec le coprince français se renouvelle depuis 1963 tous les deux ans, et les Andorrans ont ainsi l'occasion d'accroître leur importance. De plus, le 9 juin 1965 fut inaugurée à Paris par le président de la République française, la Maison de l'Andorre permettant aux Vallées d'avoir une présence à Paris (66).

En 1967 se produisit en Andorre un événement d'une portée considérable : pour la première fois dans l'histoire des Vallées un coprince français se rendit en Andorre : en effet le général de Gaulle passa la journée du 23 octobre 1967 à visiter l'Andorre ; accueilli par les autorités andorranes, le coprince fut reçu à Andorre-la-Vieille par le Conseil général des Vallées au cours d'une séance solennelle. Puis, sur la place de l'Eglise, le général de Gaulle prononça un discours où il mentionna les problèmes andorrans du moment : élargissement de la population par une refonte du régime de la nationalité andorrane, droit de vote pour tous, création d'un tunnel routier reliant les Vallées à la France et ouverture d'un collège secondaire et technique. Mais la rencontre « historique » des coprinces n'eut pas lieu ; l'absence de l'évêque d'Urgel avait fait naître une vive émotion en Andorre et suscité un certain mécontentement du côté espagnol : des difficultés protocolaires, une information souvent déficiente ont sans doute empêché cette rencontre. Cependant dans son allocution au Conseil général des

(66) La Maison de l'Andorre située 111, rue rue Saint-Honoré, Paris (1er) à l'angle de la rue Saint-Honoré et de la rue de l'Arbre-Sec, est un très petit et très ancien hôtel du quartier des Halles composé de trois petites pièces superposées dont l'une est dite « Salon des coprinces ». En l'inaugurant le général de Gaulle déclara : « Je vois là le témoignage des liens séculaires qui existent entre les Vallées et la France. Cette maison va les maintenir et les resserrer ».

Vallées le général de Gaulle rendit hommage au coprince évêque. Au cours de la journée, il visita les cinq autres paroisses de l'Andorre où il fut partout accueilli avec enthousiasme.

***

Enfin, par une singulière coïncidence, le général de Gaulle et Mgr Iglesias Navarri, qui étaient coprinces d'Andorre depuis respectivement onze et vingt-sept ans, ont cessé d'exercer leurs fonctions à un jour d'intervalle. En effet, le général de Gaulle a démissionné le 28 avril 1969 de ses fonctions de président de la République française, et le lendemain, 29 avril 1969, le Pape a accepté la démission que l'évêque d'Urgel âgé de 80 ans, lui avait présentée.

Le même jour, Paul VI nomma Mgr Ramon Malla, évêque de Lérida, administrateur apostolique du diocèse d'Urgel et, à ce titre, coprince d'Andorre. D'autre part, après que M. Alain Poher, président du Sénat eût assumé l'intérim de la présidence de la République et donc, se fût trouvé également coprince d'Andorre intérimaire, le 15 juin 1969, M. Georges Pompidou fut élu président de la République et devint coprince d'Andorre. Le 19 juin 1969 Mgr Malla prit ses fonctions de coprince épiscopal au cours d'une cérémonie solennelle qui se déroula en Andorre ; le lendemain 20 juin 1969 M. Georges Pompidou prit ses fonctions de président, y compris implicitement celle de coprince d'Andorre.

TITRE II

LES INSTITUTIONS ANDORRANES

L'étude de l'histoire des Vallées d'Andorre vient de nous montrer qu'il n'y a pas eu de grand bouleversement depuis le XIII[e] siècle ; aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner de ce que les institutions andorranes soient restées dans une large mesure ce qu'elles étaient au Moyen Age. Naturellement la survivance de coutumes et de fonctions féodales est fort curieuse à notre époque : en premier lieu, la plus haute autorité c'est-à-dire les coprinces d'Andorre et leurs représentants ; puis les assemblées andorranes et surtout le Conseil général des Vallées d'Andorre ; enfin l'essentiel de ce qui comprend la vie administrative de l'Andorre, législation, justice, et administration proprement dite à savoir quelques services publics dont le fonctionnement caractérise bien l'originalité de la condition juridique des Vallées.

Tels seront les différents points qui seront l'objet du présent titre ; et d'abord qui sont ces « coprinces » dont l'Académie française vient d'introduire le mot dans son dictionnaire (1) en le définissant comme « un dignitaire qui partage avec un autre une souveraineté territoriale » ? L'Académie citait bien sûr comme exemple le coprince d'Andorre.

(1) Séance du 28 novembre 1968, v. journal *Le Figaro*, 29 novembre 1968.

CHAPITRE PREMIER

LES COPRINCES ET LEURS REPRÉSENTANTS

Section I

Les coprinces

L'autorité suprême sur le territoire des Vallées d'Andorre est détenue par deux coprinces : le président de la République française et l'évêque d'Urgel. C'est sans doute l'institution la plus originale de l'Andorre puisqu'elle consiste à associer dans la fonction de coprince le chef d'un Etat et l'évêque d'une petite ville. L'un et l'autre ont une nationalité différente et ne deviennent andorrans que pour la durée des fonctions qu'ils exercent en tant que coprinces d'Andorre. Ainsi le titre de coprince d'Andorre est-il attaché d'une part à la présidence de la République française et d'autre part au siège épiscopal d'Urgel.

Cette association est évidemment unique au monde et contribue largement à conférer un caractère exceptionnel à la situation juridique des Vallées d'Andorre.

§ 1. — L'Évêque d'Urgel

C'est un évêque de l'Eglise catholique romaine soumis à la primauté spirituelle du Pape qui devient coprince des Vallées d'Andorre en prenant possession de l'évêché d'Urgel. La coprincipauté d'Andorre est donc liée au siège épiscopal d'Urgel ; c'est là une très ancienne tradition dont nous avons vu de quelle façon elle avait pu s'instaurer (1).

L'évêque d'Urgel est un évêque espagnol dont la nomination relève naturellement du Concordat signé entre le Saint-Siège et l'Espagne le 27 août 1953. Or, ce concordat reconnaît à l'Espagne un droit de présentation.

(1) V. Historique.

1° *Le droit de présentation de l'Espagne*

Pour trouver l'origine de ce droit de présentation, il faut remonter à des concessions très anciennes accordées par le Saint-Siège tel le régime octroyé aux rois d'Espagne par le deuxième Concile de Tolède en 681. En 1501 le Pape Jules II accorde le droit de présentation aux rois d'Espagne pour les évêques d'Amérique, et peu après Adrien VI étend ce droit à la nomination des évêques d'Espagne. Cette prérogative a d'ailleurs été ratifiée par différents concordats dont ceux de 1733 et de 1851 ; dénoncé par la Seconde République espagnole en 1931, le droit de présentation a été reconnu à nouveau en 1941, et réaffirmé en 1953.

La procédure de nomination des évêques est complexe : en cas de vacance d'un siège ou de nécessité de nommer un coadjuteur avec droit de succession, le Nonce apostolique à Madrid prend directement contact avec le gouvernement espagnol en vue de parvenir à l'établissement d'une liste comprenant au moins six noms. Cette liste est transmise au Saint-Siège.

Dans une seconde phase, le Saint-Siège renvoie par l'intermédiaire du Nonce une liste de trois noms appelée terna ; ces trois noms comprennent en principe ceux qui figuraient sur la première liste, mais le Pape peut n'y inscrire que des noms de son choix ; ou bien il peut ajouter le nom de candidats différents en établissant ainsi une liste complémentaire.

Le gouvernement espagnol dispose alors d'un délai de 30 jours pour faire connaître sa réponse. En cas de silence de sa part, il est admis qu'il accepte la « terna ». Il lui reste alors à « présenter » le candidat choisi soit sur la « terna » soit sur la liste complémentaire. Le Pape nomme alors le candidat choisi.

Dans le cas où dans le délai de 30 jours, le gouvernement espagnol aurait soulevé des objections « de caractère politique général » à l'égard de certains ou de tous les candidats les négociations reprennent jusqu'à l'aboutissement d'un accord sur un nom.

— Le droit de présentation et le Concile de Vatican II.

Les prérogatives accordées par le Saint-Siège à certains Etats ont fait l'objet de discussions au Concile de Vatican II ; une des constitutions élaborées par le Concile, le Décret *Christus Dominus* promulgué lors de la session publique du 28 octobre 1965 est particulièrement intéressante à cet égard : en effet au chapitre II, on peut lire la recommandation suivante n° 20 :

« Le Concile demande avec la plus grande délicatesse (aux autorités civiles) qu'elles veuillent bien renoncer de leur propre volonté, à la suite de négociations opportunes avec le Saint-Siège, aux droits et privilèges dont elles bénéficient actuellement par accord ou du fait de la coutume. »

Et à ce sujet, le Pape Paul VI déclarait le 7 décembre 1965 que : « L'Eglise demandait aux Gouvernements qu'ils consentent à lui reconnaître ou à lui restituer sa pleine et entière liberté en ce qui concerne l'élection ou la nomination de ses pasteurs ».

A ce jour l'Espagne n'a guère répondu à une telle demande ; cependant depuis 1968 nombre d'évêques espagnols ont émis le vœu qu'une révision du Concordat soit réalisée. L'hypothèse d'un nouveau Concordat paraît même de plus en plus probable ; dans ce cas le gouvernement espagnol renoncerait sans doute à son droit de présentation conformément au désir émis par le Vatican.

2° *Le coprince évêque*

L'évêque d'Urgel est le dernier évêque à conserver des fonctions temporelles. C'est une erreur de croire qu'il se contente d'exercer le pouvoir spirituel et laisse au coprince français le soin d'administrer les Vallées. En effet il n'y a pas comme on l'a cru à tort, un coprince temporel et un coprince spirituel mais deux coprinces qui exercent conjointement leurs attributions.

D'ailleurs Mgr Ramon Iglesias Navarri, ancien aumônier des armées franquistes, et titulaire du siège épiscopal d'Urgel de 1942 à 1969, est bien souvent intervenu dans de nombreux domaines : il a personnellement beaucoup contribué à éviter l'occupation de l'Andorre par les troupes allemandes après que celles-ci eussent totalement occupé le territoire français à la fin de 1942. D'autre part, il a fait ouvrir un collège d'enseignement secondaire en Andorre et participé à tous les projets tenant à l'administration des Vallées. Il a souvent montré qu'il ne se limitait pas à une action spirituelle, allant même en 1944 jusqu'à faire appel à des soldats espagnols hâtivement dénommés « forces épiscopales ». Il est vrai que l'époque était particulière.

La nomination de son successeur Mgr Ramon Malla Call qui avait été longtemps son délégué permanent, a été chaleureusement accueillie par les Andorrans qui connaissent bien le modernisme du prélat. Il est intéressant de noter que Mgr Malla est évêque de Lerida, mais aussi administrateur apostolique du diocèse d'Urgel et c'est à ce titre qu'il est coprince d'Andorre.

L'évêque d'Urgel est à l'égard du gouvernement espagnol dans une situation délicate, due à la dualité de ses fonctions ; d'une part il est l'évêque d'une modeste bourgade, mais d'autre part il est coprince d'un territoire voisin de l'Espagne. Aussi était-il traditionnellement reçu à la Cour de Madrid avec les honneurs dûs à un souverain. Mais l'évêque d'Urgel a toujours refusé de se considérer comme le représentant de l'Espagne en Andorre, ce que les gouvernements espagnols ont toujours essayé d'obtenir. Les évêques d'Urgel ont constamment répété que dans le cadre de leur fonction de coprince d'Andorre ils exerçaient des prérogatives per-

sonnelles. Cependant l'évêque demeure soumis à la primauté spirituelle du Souverain Pontife qui reste historiquement le gardien des Paréages ; c'est là il est vrai une survivance théorique qui ne jouerait qu'en cas de situation exceptionnelle.

Quant au titre de prince d'Andorre que porte l'évêque d'Urgel, il ne faut pas y voir autre chose que la survivance d'un titre que se donnèrent eux-mêmes les évêques d'Urgel au XVII[e] siècle pour les différencier des autres petits seigneurs. Nous verrons que l'on ne peut en déduire aucun droit particulier pour les évêques dans la question de la souveraineté de l'Andorre.

Si l'évêque d'Urgel est dépourvu de tout lien ou contrôle juridique de la part de l'Espagne dans ses fonctions de coprince d'Andorre, il y a cependant des rapports de fait ; ainsi l'évêque peut-il recourir aux services administratifs du gouverneur civil de Lerida ; d'autre part il reçoit du gouvernement espagnol une somme destinée à couvrir les frais de sa représentation extérieure (2), mais il a toujours refusé d'avoir près de lui un représentant du gouvernement espagnol.

§ 2. — Le président de la République française

C'est au titre de chef de l'Etat français que M. Georges Pompidou, président de la République est également coprince des Vallées d'Andorre. Le président de la République est ainsi l'héritier des droits des comtes de Foix sur l'Andorre ; on a vu que ces droits avaient été transmis à la Maison de Navarre puis à la Couronne de France (3). Après l'interruption de l'exercice de la coprincipauté française de 1793 à 1806, le Décret napoléonien de 1806, toujours en vigueur, permit à tous les chefs d'Etat français de devenir coprince d'Andorre quel que fût le régime politique de la France. Il est donc capital d'étudier d'abord quelle est la nature des droits du président de la République comme coprince d'Andorre avant d'examiner ensuite le rôle effectif du coprince français.

1° *La nature des droits du président de la République agissant en tant que coprince d'Andorre*

Il faut tout d'abord remarquer que la fonction de coprince d'Andorre n'est nullement réglementée par la Constitution Française. D'ailleurs aucun texte constitutionnel n'a jamais porté mention de ce titre. En fait le président de la République française se

(2) Voir *infra*.

(3) Voir *supra*, Titre I, Chapitre II, Section 1, § 2, L'Andorre du XVI[e] siècle à la Révolution : 2° Les rois de France, coprinces d'Andorre, p. 50.

trouve être coprince des Vallées d'Andorre en vertu d'un droit régalien qu'il détient en tant que chef d'Etat français. Ce droit régalien n'est ni réglementé ni donc contredit par la Constitution française. Il s'agit en effet d'une prérogative héritée de la Monarchie dont le titre et la fonction de coprince d'Andorre ne sont pas le seul exemple : ainsi le président de la République est-il également chanoine de Saint Jean de Latran et protecteur de l'Académie française.

Mais la fonction de coprince d'Andorre est en pratique très différente car elle ne se borne pas à représenter un titre honorifique, mais bien à conférer le partage de l'autorité suprême sur un territoire où vivent 15.000 habitants. Dans cette survivance de droits régaliens on peut voir la marque de la continuité française en dépit des nombreux bouleversements qu'a connu l'histoire de notre pays.

Il n'est donc pas aisé de déterminer d'une façon précise la nature des droits du président de la République lorsqu'il agit en tant que coprince d'Andorre ; on ne peut guère y procéder que de façon négative. C'est bien ainsi d'ailleurs que le Conseil d'Etat a fait connaître son avis : en effet la haute juridiction administrative eut à connaître de cette délicate question au cours d'une affaire qui devait donner lieu à un arrêt important. Les faits étaient simples : une société minière d'Andorre, la Société Le Nickel avait présenté un recours devant le Conseil d'Etat pour lui demander de prononcer l'annulation d'un décret présidentiel en date du 19 avril 1928. Par ce décret le président de la République française agissant en qualité de coprince des Vallées d'Andorre, et s'appuyant sur les délibérations du Conseil général des Vallées. avait déclaré caduque la concession accordée à ladite société par des actes pris les 1er novembre 1909 et 5 avril 1919.

Cependant si les faits étaient simples, la décision à prendre l'était moins, et le Conseil d'Etat fut sans doute embarrassé ; c'était la première fois qu'il devait se prononcer sur une affaire intéressant l'Andorre et il n'y avait aucune jurisprudence de droit administratif. Finalement, le Conseil d'Etat déclara irrecevable la requête qui lui était présentée en précisant dans son arrêt Le Nickel (4) :

« La décision ainsi attaquée ne constitue pas un acte d'une autorité administrative française dont l'annulation puisse être demandée par la voie du recours pour excès de pouvoir. »

Cet arrêt étendait aux Vallées d'Andorre une jurisprudence appliquée à propos des Etats protégés (Conseil d'Etat, 20 novembre 1929, Saiadi Abdesselem) (5), des territoires sous mandat (Conseil

(4) S. 1935.IIII.1, note Ch. Rousseau ; voir Annexes et D. 1934.III.56.
(5) S. 1930.III.61.

d'Etat, 11 octobre 1929, Causseque et Cot) (6), et des condominiums (Conseil d'Etat, 1er juillet 1938, Jabin Dudognon) (7).

Dans ces espèces le Conseil d'Etat a admis que le président de la République n'agissait pas en qualité de chef de l'exécutif en vertu d'une compétence fondée sur des textes exclusivement français, mais qu'il exerçait, sur la base d'un titre conventionnel préalable, des compétences d'ordre international telles que la représentation de l'Etat protecteur ou de la puissance mandataire, le titre conventionnel pouvant être aussi bien un traité de protectorat que les « termes » d'un mandat.

Du point de vue du droit administratif français, cette jurisprudence est fondée sur la théorie des actes de gouvernement dont elle présente un des aspects : le critère de la nature de l'acte. Au regard du droit international, l'arrêt Le Nickel permet de vérifier sur un point limité « la condition juridique spéciale du territoire d'Andorre et les liens assez étroits qui le rattachent à l'Etat français » (8). Mais il ne se prononce pas sur la situation juridique des Vallées d'Andorre, ne serait-ce que vis-à-vis de la France ; le Conseil d'Etat s'est borné à répondre d'une façon très stricte à la question qui lui était posée : le coprince français d'Andorre est étranger à la France quand il agit en fonction de coprince d'Andorre.

Cependant la solution adoptée par le Conseil d'Etat ne nous paraît pas satisfaisante : elle équivaut en effet pour une juridiction française à considérer comme étranger le président de la République dans l'exercice de ses fonctions de coprince d'Andorre. Or ces fonctions de coprince d'Andorre ne résultent nullement d'un titre conventionnel préalable, au sens où cet acte a permis au Conseil d'Etat d'établir sa jurisprudence relative aux territoires sous mandat et aux Etats protégés. D'ailleurs le Conseil d'Etat ne s'est pas référé au Paréage de 1278, seul texte régissant les rapports des deux coprinces et dont le caractère féodal empêche qu'on puisse l'assimiler à un titre conventionnel. Le Conseil d'Etat n'a pas autrement motivé son arrêt et c'est ce qui nous paraît critiquable ; même si on admet que le coprince français d'Andorre est une autorité étrangère, il faudrait connaître les raisons d'une telle décision, car nous l'avons dit et c'est essentiel, le titre de coprince d'Andorre est une compétence du chef de l'Etat français. Mais cette compétence s'exerce sur un territoire où la loi française ne s'applique pas. Dans la mesure où aucun texte de droit français ne réglemente la fonction de coprince d'Andorre, on comprend que le Conseil d'Etat ne connaisse pas des décisions prises par ledit coprince. L'incompétence du Conseil se justifie largement par l'absence de toute réglementation concernant la fonction de coprince

(6) S. 1930.III.7.
(7) D. 1939.III.39, note Lampué et S. 1939.III.41, note Ch. Rousseau.
(8) Ch. Rousseau, note au Sirey 1935 précitée.

d'Andorre. Mais on ne peut admettre de considérer le coprince français d'Andorre comme n'étant pas une autorité administrative française.

Une telle affirmation non motivée ne pouvait suffire à rejeter le recours ; s'il est vrai que le coprince français n'applique pas, et pour cause, la loi française en Andorre, et, à cet égard, il n'est pas en Andorre même, une autorité administrative française, du moins en France une juridiction française se doit elle de reconnaître la fonction de coprince d'Andorre comme une compétence française, même si elle ne connaît pas des actes pris par le coprince français d'Andorre, en tant que tel.

Mais surtout la conclusion de cet arrêt vient de ce qu'il implique que le président de la République n'est soumis à aucun contrôle, ni constitutionnel, ni législatif, ni judiciaire lorsqu'il agit en tant que coprince d'Andorre. C'est là évidemment un des traits remarquables de cette fonction si souvent mal connue qui fait du chef de l'Etat français l'associé d'un évêque catholique dans l'administration d'un territoire qui ne fait pas partie du territoire français.

Il résulte de cette absence de contrôle que les droits détenus par le président de la République en tant que coprince d'Andorre sont des droits personnels. Cette caractéristique a été d'ailleurs fortement accentuée sous la V^e^ République.

2° *L'action du coprince français*

Le général de Gaulle qui avait déjà été coprince d'Andorre en 1944-1945 lorsqu'il détenait l'autorité suprême en France, est naturellement redevenu coprince lorsque le 21 décembre 1958, il a été élu président de la République, et l'est demeuré jusqu'au 28 avril 1969 date de sa démission. Il a réorganisé la fonction de coprince.

Pour le général de Gaulle, le président de la République française est coprince d'Andorre à titre exclusivement personnel ; ni le gouvernement ni le parlement ni aucune autre autorité française ne sont concernés par cette fonction. Cette théorie s'est du reste traduite en pratique par des faits importants : ainsi en 1963 a-t-il été décidé que les affaires d'Andorre ne seraient plus traitées au Quai-d'Orsay comme le voulait une vieille tradition, mais directement à l'Elysée ; actuellement, il y a donc à la présidence de la République en matière d'affaires andorranes, ce qu'on appelle les « services du coprince français ; c'est en fait un chargé de mission qui assume ces affaires, entre autres fonctions ; il relève directement du Secrétaire général de la présidence de la République qui tient ainsi informé le coprince de la situation de l'Andorre.

Certes le rôle du ministère des Affaires étrangères n'a pas disparu : à la direction Europe des Affaires politiques, une sous-di-

rection de l'Europe méridionale s'occupe des affaires concernant l'Espagne, le Portugal, le Vatican et l'Andorre. Cette sous-direction fait donc partie des services du coprince français ; c'est avec la délégation permanente à Perpignan et la Viguerie française à Andorre-la-Vieille la totalité des organismes concernés par l'Andorre.

En même temps qu'étaient rattachées à l'Elysée les affaires d'Andorre, le général de Gaulle décida de recevoir lui-même la questia ou tribut versé par les Andorrans et le serment de fidélité prêté par les délégués andorrans au coprince français. L'initiative fut fort bien accueillie en Andorre, car le changement opéré conférait beaucoup plus d'importance aux conseillers andorrans qui, jusque-là, versaient leur redevance à la Trésorerie générale du département des Pyrénées-Orientales.

D'autre part le général de Gaulle fit décider que les consuls étrangers désireux d'avoir juridiction sur l'Andorre devraient obtenir ce droit d'un exequatur spécial accordé par le coprince français d'Andorre, sans contreseing ministériel.

Mais quelle que soit l'importance de ces diverses mesures, elles n'eurent pas en Andorre autant de résonnance que l'événement capital survenu en 1967 : pour la première fois depuis les comtes de Foix, un coprince français se rendit en Andorre (9). Ainsi le général de Gaulle qui avait déjà inauguré à Paris la Maison de l'Andorre en 1965, témoigna-t-il de l'intérêt qu'il porte aux Vallées ; il consacra la journée du 23 octobre 1967 à visiter l'Andorre. Bien qu'il soit peut-être prématuré de l'affirmer avec certitude, il ne semble pas que le président Pompidou modifie sensiblement la ligne de conduite tracée par le général de Gaulle.

Le caractère exclusivement personnel des droits du coprince français a d'ailleurs rencontré la faveur des Andorrans ; en effet on éprouve dans les Vallées quelque méfiance à l'égard des deux géants qui encadrent l'Andorre, la France et l'Espagne. Aussi tout ce qui semble limiter le rôle de l'Administration française et de l'Administration espagnole est-il bien accueilli. Il faut dire aussi que le caractère personnel des droits des coprinces d'Andorre est conforme à la tradition ; après tout, seuls les Paréages de l'époque féodale ont déterminé ces droits : il est donc évident que les coprinces demeurent les seigneurs d'Andorre.

Mais nous verrons en étudiant le régime international de l'Andorre que si l'évêque d'Urgel exerce en Andorre des prérogatives incontestablement personnelles, la situation est moins simple du côté français puisque les droits du coprince français ont été transmis à la Couronne de France dont l'Etat français est l'actuel successeur ou continuateur.

Voilà donc comment s'exerce ce titre de coprince d'Andorre, dont le maintien est si surprenant à notre époque : ce sont deux monarques absolus, dont l'un ne doit son titre qu'à son élection à

(9) V. Historique.

la tête d'un Etat démocratique et l'autre à son investiture ecclésiastique. Les Andorrans n'interviennent nullement dans ces choix...

Quant aux pouvoirs dont ils disposent, ceux-ci sont très importants ; on pourrait même les qualifier d'absolus s'ils n'étaient en fait limités par le respect des coutumes andorranes, la coutume d'Andorre jouant à peu près le rôle des Lois Fondamentales du Royaume sous la Monarchie Absolue. De plus ces pouvoirs n'ont jamais été réglementés. On constate que les coprinces détiennent tous les pouvoirs : le pouvoir exécutif exercé en Andorre par leurs viguiers, le pouvoir législatif exercé par leurs délégués permanents, le pouvoir judiciaire enfin par délégation aux diverses autorités. Il s'agit donc de pouvoirs qui s'exercent par l'intermédiaire des représentants des coprinces, car les rapports des coprinces entre eux sont rares.

§ 3. — Les rapports entre les coprinces : le désaccord quasi institutionnel

Ils ont connu bien des vicissitudes ; normalement les coprinces devraient agir « ensemble et en commun » comme le recommandait le Paréage de 1278, mais en fait les exceptions ont été nombreuses : parfois un coprince a pris seul une décision dans les Vallées avec ou sans protestation de l'autre coprince ; parfois tous deux ont exercé une action parallèle, chacun agissant de son côté en paraissant ne pas se préoccuper de l'action de l'autre. Voici d'ailleurs quelques exemples historiques pris parmi beaucoup d'autres :

En 1304 Gaston de Foix octroie seul une charte aux Andorrans destinée à changer les coutumes du pays ; il ordonne à ses vassaux de n'obéir qu'à son seul viguier.

En 1383 chaque coprince agit séparément : le comte de Foix décide d'imposer une levée extraordinaire sur les habitants des Vallées ; pour s'acquitter de la tâche, les Andorrans ont recours à des Juifs qui sont bientôt accusés d'usure ; l'évêque ordonne alors à son bayle de poursuivre les usuriers : aucun des coprinces n'a prévenu l'autre.

Par contre en 1428 les coprinces signent un accord aux termes duquel ils s'engagent à observer les clauses du Paréage et « par lequel ils renoncent respectivement à tout ce que leurs officiers de la Vallée d'Andorre ont pu faire au préjudice l'un de l'autre et du paréage passé entre leurs prédécesseurs avec l'état des griefs qu'ils avaient l'un contre l'autre » (10).

(10) Cité par R. Toureng, *op. cit.*, p. 65.

Cette entente ne devait pas durer très longtemps, d'autres motifs de désaccord apparaissant bientôt : ainsi en 1585 Henri III de Navarre ordonne à son représentant :

« C'est expressément enjoint et commandé au sieur D'Andou d'empêcher par toutes voies que l'Inquisition qu'on a introduite en Andorre n'y prenne pied et s'y établisse plus avant. »

Au XVIII[e] siècle, l'évêque réglemente seul la pêche, la police, l'usage des armes sans aucune entente avec l'autre coprince. Par contre en 1767 le Conseil d'Etat nie les droits de l'évêque :

« Les Andorrans font serment de fidélité à Sa Majesté ils ne le font qu'à Elle. C'est Sa Majesté seule qui leur donne des lois, des gouverneurs, des magistrats, des juges. »

A partir du XIX[e] siècle, les décisions communes ont été rares ; on a vu (11) que de graves désaccords ont surgi entre les coprinces ; cette situation s'est d'ailleurs prolongée jusqu'à nos jours en dépit de certaines améliorations. Il est vrai que cette association du chef d'un Etat moderne et du titulaire d'un petit évêché espagnol est surprenante à notre époque (12) ; il n'est que de parcourir le « palais épiscopal » d'Urgel pour se rendre compte à quel point tout est différent de ce que peut représenter l'Administration française et quel gouffre sépare les services respectifs de chaque coprince.

C'est ce qui explique sans doute la prudence teintée d'inquiétude avec laquelle on considère à Urgel toute nouveauté venant du côté français ; les décrets des délégués permanents restent parfois de longs mois à Urgel avant que la décision du délégué de l'évêque rejoigne celle de son homologue français. Pourtant l'Administration française n'est pas toujours, tant s'en faut, un modèle d'efficacité mais il est évident, quelles que puissent être les qualités personnelles de ceux qui entourent l'évêque, qu'il est difficile à l'évêché d'Urgel de posséder tous les éléments permettant de résoudre les problèmes modernes qui se posent à l'Andorre et dont la complexité est évidente. Les « services du coprince français » sont naturellement plus adaptés bien que le coprince évêque bénéficie de l'aide du gouverneur civil de Lerida.

On notera encore qu'aucun texte n'indique l'égalité totale des pouvoirs des coprinces. Cependant l'actuel évêque d'Urgel a écrit en 1944 :

« La position des coprinces dans l'ordre du temporel, le seul dont il s'agit ici, comporte *de facto* une égalité juridictionnelle

(11) V. Historique.

(12) Les problèmes d'indivision sont toujours délicats à résoudre ; on peut citer le cas de la Principauté de Salm-Salm dans les Vosges indivise entre les familles de Salm-Salm et de Rhingrave. Cette principauté, minuscule, fut rattachée à la France en 1793. V. P. de la Condamine, article *in* Ecole Sup. Commerce de Paris, 1967, p. 90.

complète ; c'est ainsi que tous les deux nomment leurs juges. Leurs vassaux leur rendent les mêmes hommages de soumission. » (13)

Au total les rapports entre les coprinces demeurent délicats ; on l'a vu encore tout récemment à l'occasion du voyage du coprince français en Andorre : pour des raisons complexes, l'occasion unique d'une rencontre entre les deux coprinces n'a pu avoir lieu, au grand regret des Andorrans. A bien y réfléchir, on ne doit pas s'étonner de la difficulté de ces rapports : depuis 1278 les droits des coprinces n'ont pas été réglementés ! Mais par contre, la situation de chaque coprince s'est totalement transformée en ce qui concerne les fonctions si différentes qu'ils exercent en dehors de l'Andorre, mais auxquelles ils doivent leur titre de coprince. Au demeurant les Andorrans ont su fort bien s'accommoder de cet état de choses ; tour à tour ils appuient l'un ou l'autre des coprinces et finalement en retirent des avantages pratiques. Avec beaucoup de justesse, le professeur Ourliac a pu écrire qu'il y avait en Andorre un « désaccord quasi institutionnel des coprinces » (14). Ce désaccord fait partie de la vie des Vallées ; au fond, c'est une coutume supplémentaire ! Mais surtout, les rapports des coprinces s'exercent par l'intermédiaire de leurs représentants.

Section II

Les représentants des coprinces

Ils sont assez nombreux, compte tenu de l'exiguïté du territoire andorran et de la faiblesse de sa population ; il y a en effet les viguiers, les bayles, les délégués permanents et les commsisaires extraordinaires.

§ 1. — Les viguiers

Leur existence est très ancienne ; en fait le Paréage de 1274 ne mentionne que le viguier du comte de Foix, mais l'évêque d'Urgel n'a pas tardé à nommer lui aussi un viguier. Ce sont les représentants directs des coprinces ; il y a donc deux viguiers : le viguier de France nommé par le président de la République et le viguier épiscopal nommé par l'évêque d'Urgel.

(13) Lettre de Mgr R. Iglesias Navarri, évêque d'Urgel, au Lt-Colonel Richard, chargé de mission du coprince français, novembre 1944, *in* Raoul et Alsine, *L'Andorre intime, op. cit.*, p. 60.

(14) P. Ourliac, « Existe-t-il une nationalité andorrane ? », *Mélanges Maury*, Paris, 1960, tome I, pp. 403 à 415.

Les viguiers (du latin vicarius) étaient autrefois des magistrats qui rendaient la justice dans le Midi de la France ; seuls ont survécu les viguiers d'Andorre, dont les attributions judiciaires ont d'ailleurs diminué au profit de leurs devoirs de représentants des coprinces. On a pu dire : « La première autorité du pays après les coseigneurs sont les viguiers » (15).

1° *Nomination*

Le viguier français est nommé par décret du président de la République sans limitation de durée ; cependant l'habitude a été fréquemment prise de limiter à trois ans la fonction de viguier ; mais il ne faut pas en faire une règle générale, l'actuel titulaire étant d'ailleurs en place depuis plus de trois ans.

Jusqu'en 1882 le viguier était nommé sur présentation du ministre de l'Intérieur ; c'était ordinairement un avocat qui devait obligatoirement être Ariégeois ; le décret de 1882 rattachant les affaires de l'Andorre au département des Pyrénées-Orientales prévoyait l'obligation de choisir le viguier dans le département, mais actuellement cette disposition n'est plus appliquée, et le viguier qui est présenté par le ministre des Affaires étrangères est le plus souvent un diplomate. Là encore il n'y a rien d'absolu, et on a vu nommer un ancien magistrat il y a quelques années. Il reste que le viguier de France est toujours un fonctionnaire français rétribué sur le budget de l'Etat français.

Jusqu'à la deuxième Guerre mondiale, le viguier de France qui n'était pas astreint à résidence ne se rendait dans les Vallées que lorsqu'une affaire importante réclamait sa présence, à chaque réunion du Tribunal des Corts. Cette absence du viguier était d'autant plus regrettable qu'elle se prolongeait surtout pendant les mois d'hiver laissant ainsi le viguier épiscopal agir seul. Devant les diverses réclamations qui furent faites à cette occasion, le viguier de France fut amené à résider dans les Vallées (16) ; de nos jours les deux viguiers sont en permanence sur le territoire andorran.

La fonction du viguier français est donc assimilable à celle d'un préfet : il est nommé et peut être révoqué « ad nutum ».

Le viguier épiscopal est nommé par l'évêque d'Urgel pour trois ans ; cette nomination est renouvelable : l'actuel viguier épiscopal est en place depuis 1936. Autrefois l'évêque devait choisir un An-

(15) C. Obiols Taberner, « La justicia penal en Andorra », *Revisto de Estudios penitencianios*, n° 8, 1946.

(16) La France avait d'abord voulu nommer un viguier adjoint « chargé d'assister et de suppléer le viguier français dans l'exercice de ses fonctions dans les Vallées d'Andorre » (décret du 9 juin 1931). Ce viguier adjoint devait résider en Andorre ; mais le Conseil Général des Vallées ne voulut jamais recevoir le serment de ce viguier adjoint ; cette nouveauté qui déplaisait aux Andorrans n'eut pas de suite.

dorran, mais depuis le début du xx[e] siècle, il peut nommer un Espagnol. Le viguier épiscopal dont la fonction est gratuite exerce le plus souvent une autre profession.

2° *Attributions*

Les viguiers nouvellement nommés sont accueillis dans les Vallées par les autorités andorranes conformément à un cérémonial ancien et minutieux. Leur premier acte en Andorre est de prêter serment devant le Conseil général en présence du Syndic. Les viguiers jurent sur le Christ de respecter les coutumes d'Andorre ; ce n'est qu'après avoir prêté serment qu'ils sont en mesure d'exercer leur charge, telle est la prescription immanquablement observée par le Conseil général. Cette obligation du serment est donc imposée aux représentants des coprinces ; elle constitue un des aspects de la personnalité andorrane que les coprinces ne pourraient transgresser.

Les attributions des viguiers sont très importantes : représentants directs des coprinces, ils exercent leurs prérogatives en leur nom : les viguiers contrôlent l'administration de la justice surtout de la justice criminelle.

Ils ont un pouvoir réglementaire en matière de police. Ils peuvent assister aux délibérations du Conseil général des Vallées sans toutefois pouvoir intervenir dans la décision ; ils y assistent d'ailleurs rarement.

D'autre part, les viguiers dirigent la police andorrane ; ils sont les chefs suprêmes de la milice car, chargés du maintien de l'ordre dans les Vallées, ils disposent de tous les moyens pour y parvenir. Ils sont d'ailleurs en liaison constante avec le Délégué permanent.

D'autre part, les « Illustres Viguiers » ont aussi et surtout un rôle de collaboration à jouer avec les Andorrans. Ce rôle nécessite une action psychologique déjà recommandée par Guizot en 1846 :

« Que le viguier français comprenne et surtout pratique convenablement tous les devoirs d'une charge qui ne fait pas uniquement de lui un magistrat appelé à rendre la justice criminelle ou correctionnelle au nom du Roi dans la Vallée d'Andorre, à y être le chef de la force armée, à y exercer la haute police, à figurer dans les délibérations du Conseil Général et souverain, mais qui fait encore de lui un représentant de la France ayant mission d'y faire aimer, d'y faire entretenir le respect et la vénération du peuple et des autorités pour le Roi, de veiller au maintien de tous nos droits, en un mot, de profiter des attributs et des avantages de sa situation personnelle pour conserver et augmenter notre influence et notre autorité dans l'Andorre pour rendre plus sympathiques et plus étroits les liens de cette petite République avec la France. » (17)

(17) Lettre du Ministre des Affaires étrangères au Ministre de la Justice, 19 novembre 1846, Archives départementales de l'Ariège, 1 Z 88.

Si les termes de la lettre sont désuets, voire inexacts, l'esprit en reste toujours valable : le rôle des viguiers doit être tout de psychologie. A la longue, la fonction de viguier a pris de plus en plus d'importance ; on pouvait écrire au début du xx[e] siècle : « En Andorre, il s'est produit un renversement complet des situations ; tandis qu'autrefois les baillis ou sénéchaux étaient des fonctionnaires supérieurs aux viguiers ou prévots (ils étaient chargés de statuer sur les plaintes lancées contre ces derniers) aujourd'hui, dans les Vallées, le viguier a un rang beaucoup plus élevé que le bayle puisque c'est lui qui le nomme et que celui-ci n'agit que comme délégué de celui-là » (18).

§ 2. — Les bayles

Les bayles exercent principalement des attributions judiciaires mais ils sont aussi les représentants des coprinces. C'est à ce dernier titre que nous examinerons ici leur rôles. Dès leur entrée en fonction, les viguiers doivent nommer chacun un bayle, même si le mandat de ceux qui sont en place n'est pas achevé. Les bayles sont nommés pour trois ans ; cette institution est très ancienne : il était déjà question des bayles dans les Paréages et il semble même qu'ils existaient auparavant.

Suivant une coutume qui remonte à Henri IV, le Conseil général des Vallées a obtenu un droit de présentation qui consiste à établir une liste de six noms appelée sizaine ; le viguier choisit le bayle sur cette liste sans pouvoir ajouter d'autre nom. Tout ce qu'il pourrait faire serait de demander au Conseil général d'établir une deuxième sizaine, mais le cas ne s'est pas produit à ce jour. De fait il est assez difficile pour le viguier de s'opposer au choix de six noms qui lui est proposé ; ce serait sans doute un geste inopportun.

Pour établir la sizaine, des formalités doivent être accomplies de façon précise : les quatre conseillers généraux de chaque paroisse désignent un candidat parmi ceux de leurs concitoyens qui n'occupent pas de charge publique ; le Conseil général peut éliminer ce candidat et le faire remplacer par un autre pris dans la même paroisse. On obtient donc six noms soumis au choix du viguier.

Une fois désigné, le bayle doit prêter serment devant le Conseil général afin d'être en mesure d'exercer ses fonctions ; nous avions déjà rencontré cette obligation à propos des viguiers. Ils jurent de « conserver les Vallées dans la jouissance de leurs privilèges écrits de leurs usages et coutumes et d'exercer la justice dans la forme pratiquée par leurs prédécesseurs ».

(18) A. Teulière, *La Constitution de l'Andorre : les pouvoirs législatif et exécutif*, 1904, thèse droit, Toulouse, p. 162.

Les bayles sont andorrans ; en principe ils connaissent bien les coutumes de leur pays, les difficultés du moment ; ils peuvent ainsi aider efficacement les viguiers surtout quand ceux-ci au début de leurs fonctions connaissent assez mal les innombrables traditions des Andorrans. En l'absence des viguiers, les bayles ont un rôle important à jouer, que Brutails décrivait ainsi :

(Ils) « exercent les droits des coseigneurs, commandent la force armée, passent les revues, dirigent les opérations de police et instruisent les affaires criminelles. Ils correspondent avec les viguiers, les reçoivent quand ils viennent en Andorre, les assistent durant les sessions des Corts » (19).

Cette affirmation écrite à une époque où l'un au moins des viguiers ne résidait pas dans les Vallées, doit être nuancée de nos jours : l'absence des viguiers est rare. La principale tâche des bayles est de rendre la justice civile ; nous y reviendrons en étudiant la Justice dans les Vallées (20).

Les bayles ont toujours le droit de prononcer des amendes en cas de contravention à leurs ordres ; ils doivent s'opposer à tout ce qui est de nature à troubler l'ordre public ; ils peuvent condamner à la prison. Comme il n'y a pas d'officier ministériel dans les Vallées, ils sont les seuls agents d'exécution des jugements de quelque juridiction qu'ils émanent, civile, politique ou criminelle.

La fonction du bayle épiscopal est gratuite tandis que le bayle français reçoit une indemnité qu'il partage avec son secrétaire qui est le notaire nommé par la France.

Ceci nous amène à dire quelques mots des notaires qui sont nommés par les coseigneurs ; leur statut fut un des principaux points du Paréage de 1288 ; ce Paréage prévoyait l'existence d'un seul notaire nommé alternativement par la France et l'évêque sur présentation de deux noms proposés par le Conseil général. Mais actuellement il y a deux notaires qui ont droit au titre de « discret » ; chaque coprince nomme un notaire après avis du Conseil général. En 1969 on a prévu la fonction de deux auxiliaires de Justice qui assistent les notaires dans leur rôle de secrétaire des bayles.

Jusqu'en 1964 il n'y avait qu'un seul huissier dans les Vallées, le Nunci ; il y en a maintenant deux, l'un étant réservé à la Justice, l'autre étant attaché au Conseil général.

§ 3. — Les délégués permanents

Contrairement aux viguiers et aux bayles, les délégués permanents ne résident pas en Andorre, mais à proximité des Vallées,

(19) J.A. Brutails, *La coutume d'Andorre*, p. 228.
(20) Voir *infra*, Chapitre III, Section 2, § 1.

l'un en France à Perpignan, l'autre en Espagne à La Seo d'Urgel. L'évêque d'Urgel a longtemps été seul à avoir un délégué permanent. Il a fallu en effet attendre 1882 pour que la France se décide à lui donner un homologue. Jusque-là le préfet de l'Ariège était simplement chargé de « la transmission aux divers ministères des questions intéressant les Vallées et de la réception du serment à prêter annuellement par les trois députés du pays » (21).

Mais les troubles qui éclatèrent vers 1880-1881 amenèrent dans les Vallées une confusion extrême ; or, Paris était loin et il parut bientôt nécessaire de nommer un délégué permanent de la France qui « de sa résidence habituelle serait en situation de se concerter avec l'évêché d'Urgel sur les questions communes et de se transporter dans les Vallées quand sa présence y serait réclamée » (22).

Aussi le décret du président de la République en date du 3 juin 1882 prévoyait-il la création d'un poste de délégué permanent en même temps que le transfert des affaires intéressant l'Andorre de l'Ariège au département des Pyrénées-Orientales. L'article 2 du décret est ainsi libellé :

« Il est institué... pour représenter l'Etat français dans l'exercice de ses droits de souveraineté vis-à-vis des autorités andorranes et dans ses relations avec l'évêque d'Urgel, un délégué permanent. Le sous-préfet de Prades est investi de cette délégation qui laisse subsister dans leur intégrité (*sic*) les attributions spéciales du viguier français, telles qu'elles ont été déterminées par le décret du 27 mars 1806. »

Un nouveau décret pris par le président de la République le 27 février 1884 transférait au préfet des Pyrénées-Orientales le rôle de délégué permanent, ce qui était plus rationnel (23).

De son côté l'évêque d'Urgel a toujours eu un délégué permanent qui est traditionnellement le vicaire général du diocèse d'Urgel.

Le rôle des délégués permanents est très important ; ce sont eux qui agissant en collaboration, administrent l'Andorre ; en effet, par délégation des coprinces et en leur nom, ils prennent des décrets qui ont force de lois. Ils disposent ainsi du pouvoir législatif ; quant au pouvoir exécutif, ils ne l'exercent que comme intermédiaires entre les coprinces et les viguiers. Leur rôle est à cet égard de transmettre aux viguiers les décisions des coprinces.

(21) Lettre du Ministre de l'Intérieur au Préfet de l'Ariège, 19 novembre 1840, Archives départementales de l'Ariège, 1 Z 20.

(22) Rapport des Ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères au Présidetn de la République française, 3 juin 1882. — V. Annexes.

(23) Le Conseil Général de l'Ariège souhaita pourtant dans un vœu émis le 11 avril 1899 que l'Andorre fût de nouveau rattachée au département de l'Ariège. Waldeck Rousseau, alors Président du Conseil, transmit la demande à Delcassé, Ministre des Affaires étrangères, qui n'y donna pas de suite (Archives départementales Ariège, 1 Z 10).

Les délégués permanents ont également une part importante du pouvoir judiciaire ; ce sont eux qui examinent les recours « de queixa » (24) adressés par les Andorrans qui font ainsi appel de certaines décisions du Conseil général. Ils prononcent aussi des sentences qui ne sont pas susceptibles d'appel ; enfin ils peuvent édicter des réglements particuliers pour faciliter leur fonction.

Le rôle du délégué permanent français qui, à lire le décret de 1882, n'était que de servir de lien entre le coprince français, et l'évêque et les autorités andorranes, s'est accru d'une façon considérable : il contrôle en effet l'organisation et le fonctionnement des services publics dont la France a la charge. A lui revient la charge d'utiliser les services des différentes Administrations dont la France peut avoir besoin pour réaliser certaines tâches en Andorre. Ainsi une petite partie de la préfecture des Pyrénées-Orientales est-elle réservée à la « Délégation permanente pour l'Andorre » où sont traitées toutes les questions concernant les Vallées et où les problèmes posés par le séjour des Andorrans en France ne sont pas les moindres. Jusqu'en 1963 le délégué permanent français recevait le serment des délégués andorrans et le tribut bi-annuel.

Enfin s'ils sont à proximité des Vallées, les délégués permanents se rendent en Andorre chaque fois qu'une affaire importante les réclame, et, en tout cas, à peu près une fois par an. Ils sont reçus avec tous les égards dûs aux représentants des coprinces ; le protocole leur reconnaît le titre de « Très Illustres ».

On pourrait penser qu'avec le rapprochement des distances dû au progrès technique, la fonction de délégué permanent serait moins nécessaire ; il n'en est rien, car cette relative proximité permet, du côté français en tout cas, au délégué permanent d'observer un détachement parfois préférable ; en effet en raison des difficultés que connaissent toujours les petites communautés, il n'est pas mauvais sans doute que les délégués permanents puissent voir les choses avec plus de recul que ceux qui sont sur place. Enfin le délégué permanent français est mieux placé pour obtenir en cas de nécessité le concours des diverses administrations régionales françaises.

§ 4. — Les commissaires extraordinaires

Il ne s'agit plus ici d'un représentant permanent des coprinces mais d'un représentant que les coprinces et surtout le coprince français ont parfois jugé utile de nommer : la France a éprouvé

(24) V. *infra*, Chapitre II, Section 3, § 1 : Les droits des Andorrans à l'encontre du Conseil Général, p. 103.

la nécessité d'envoyer un représentant spécial dans les Vallées quand dans une période de troubles, il est apparu évident que ses représentants n'étaient pas en mesure de rétablir l'ordre.

Ainsi un décret présidentiel en date du 10 février 1881 nomma M. Imbert-Goubeyre commissaire spécial chargé de remédier aux troubles. Il fut bientôt remplacé par le colonel Yung, puis en 1885 par le sous-préfet de Prades, enfin en 1886 par M. Clovis Papinaud (25).

En 1933, le viguier français fut nommé commissaire extraordinaire ce qui lui donna un avantage certain sur son homologue épiscopal (26).

En 1936, le colonel Baulard commandant les troupes que la France avait envoyées dans les Vallées pour défendre le territoire andorran contre d'éventuelles attaques espagnoles, fut nommé à son tour commissaire extraordinaire. L'ordre de mission qui lui était donné par le délégué permanent français, le 28 septembre 1936, prévoyait qu'il était « investi de pleins pouvoirs en ce qui concerne l'ordre, la protection des populations et le respect du territoire et des intérêts andorrans » (27).

Le commissaire extraordinaire est donc le représentant direct des coprinces ; il est placé au-dessus des viguiers dont il détient tous les pouvoirs excepté celui de juger. Ses ordres sont immédiatement exécutoires. Mais le colonel Baulard a toujours agi avec l'accord des deux viguiers.

Cependant la fonction de commissaire extraordinaire n'est fixée par aucun texte ; elle n'est qu'une caractéristique du pouvoir absolu que détiennent les coprinces. Rien n'oblige d'ailleurs à placer le commissaire extraordinaire au-dessus du viguier. Mais on peut penser que comme cela s'est d'ailleurs passé, s'il est nécessaire de nommer un commissaire extraordinaire, c'est que le viguier est impuissant à se faire obéir et à rétablir l'ordre ; et il est normal que le commissaire extraordinaire dispose de tous les pouvoirs nécessaires. C'est évidemment une fonction délicate et le commissaire doit faire preuve d'une grande diplomatie étant donné la nature de son rôle. Il faut dire que le dernier titulaire a particulièrement bien réussi.

Enfin précisons que l'évêque d'Urgel n'a nommé de commissaire extraordinaire qu'en 1879 pour faciliter la reprise de la fonction de coprince interrompue depuis 1869.

(25) V. Historique, Titre I, Chapitre II, Section 2, § 2.

(26) Colonel Baulard, *La gendarmerie française dans les Vallées d'Andorre*, 18 août - 9 octobre 1933, Perpignan, Imprimerie Catalane, 1934.

(27) Cité par R. Toureng, p. 59.

§ 5. — Les rapports entre les représentants des coprinces

En ce qui concerne la Mître d'Urgel, ces rapports sont simples dans la mesure où le coprince évêque et son délégué permanent ne résident qu'à quelques kilomètres de l'Andorre à la Séo d'Urgel ; il est ainsi facile pour l'évêque de faire transmettre des directives à son viguier par l'intermédiaire du délégué permanent. Cependant il est évident que des questions de personnalité peuvent modifier la façon de traiter les affaires d'Andorre du côté épiscopal. Retenons simplement qu'il est simple pour l'évêque de se concerter à la fois avec son délégué permanent qui est habituellement le vicaire général de l'évêché, ou avec son viguier qui est tout près d'Urgel.

Il n'en va pas de même du côté français : le coprince est à Paris et quel que soit l'intérêt qu'il porte à l'Andorre, il a des charges d'une importance extrême ; le délégué permanent est à Perpignan, et lui aussi exerce d'autres fonctions, celles de préfet des Pyrénées-Orientales. Comment dès lors s'organisent ces compétences ? Dans l'esprit du décret de 1882, le délégué permanent devait être non pas le supérieur du viguier, mais un organe parallèle et indépendant. Mais la pratique a bientôt créé une supériorité du délégué permanent sur le viguier le second ne faisant exécuter les ordres du premier sauf pour la justice où il demeurait libre. Cette situation s'est poursuivie jusqu'à ces dernières années où des faits nouveaux sont intervenus : les Syndicatures sont devenues plus dynamiques, l'Espagne a cherché à exercer une action toujours plus pressante, le désir des Andorrans enfin de pratiquer un certain changement, tout cela a amené la France à décider des modifications dans les rapports des représentants du coprince français. Il a été ainsi précisé que le viguier est le représentant direct du coprince, alors que le délégué permanent est l'organe administratif de l'Etat français pour tout ce qui concerne l'Andorre. Dans cette optique le viguier, s'il rend compte de ses activités au délégué permanent, informe directement l'Elysée de tout problème d'ordre politique intéressant les Vallées et communique toutes observations d'ordre général.

De son côté le délégué permanent informe le coprince de l'ensemble des affaires concernant l'Andorre et assure l'exécution de ses décisions. Il est pour cela autorisé par le coprince à obtenir le concours des Administrations centrales. Le délégué permanent peut s'adresser en toute liberté à une Administration régionale ; il en informe simplement le coprince qui pourra éventuellement faciliter la tâche à réaliser en intervenant auprès du ministère dont dépend l'administration régionale.

Mais cet effort de rationalisation n'empêche pas viguier et délégué permanent de rester dans une large mesure deux organes

parallèles et indépendants ; l'un faisant généralement partie de la carrière diplomatique, l'autre étant toujours attaché à la carrière préfectorale, c'est là une situation qui peut créer certaines difficultés sur bien des points. Cependant entre les deux, le viguier est celui dont la tâche est toute entière consacrée à l'Andorre ; il faut voir en lui le représentant le plus marquant du coprince. On rappellera enfin cette opinion du ministre des Affaires étrangères qui écrivait en 1953 :

« Il n'existe pas en Andorre de fonctionnaires français mais des représentants ou agents du coprince français qui se bornent à exécuter les ordres de ce dernier et à faire respecter son autorité. » (28)

La distinction entre les fonctionnaires français et les représentants du coprince français est ainsi clairement marquée.

(28) Réponse du Ministre des Affaires étrangères à M. Delcos, député ; question écrite n° 8518, Assemblée Nationale, 5 novembre 1953, *J.O. Débats parlementaires*, pp. 4890 et 4891.

CHAPITRE II

LES « ASSEMBLÉES » ANDORRANES

Il faut préciser tout d'abord que le terme « assemblée » ne doit pas induire en erreur : les assemblées andorranes ressemblent bien plus à nos conseils généraux ou municipaux qu'à une assemblée parlementaire. Il serait plus juste sans doute de parler d'organes élus, expression vague mais probablement plus appropriée.

Quoi qu'il en soit, il y a en Andorre trois catégories : d'abord les Conseils de Quart, puis les Conseils de Paroisse, enfin au sommet le Conseil général des Vallées. Mais pour comprendre le rôle de ces Conseils, il faut tout d'abord connaître les particularités des fonctions électorales en Andorre.

Section I

Les fonctions électorales et la vie électorale

Il y a en effet une grande différence entre les Conseils locaux et le Conseil général des Vallées dont le rôle est beaucoup plus important ; aussi nous a-t-il paru préférable de grouper dans cette section l'étude des fonctions électorales et des conseils locaux.

§ 1. — Les fonctions électorales

Les deux caractéristiques des fonctions électorales andorranes concernent la réglementation électorale et la vie électorale.

1° *La réglementation*

Le texte de base qui régit les fonctions électorales est la Réforme de 1866 dont nous avons vu les difficultés soulevées par son

introduction. Cette Réforme ne fut modifiée sur ce point que par un décret des coprinces de 1933.

La Réforme instituait un suffrage restreint : étaient seuls admis à voter les chefs de famille (caps de casa) âgés de 25 ans au moins et sains d'esprit. Les étrangers n'avaient aucun droit politique excepté ceux qui, ayant épousé une héritière (pubilla), vivaient depuis trois ans en Andorre et respectaient les coutumes des Vallées.

Le décret de 1933 instaura le suffrage universel en accordant le droit de vote à tous les Andorrans âgés de 25 ans au moins (1). Mais le suffrage n'est universel qu'en principe car de multiples coutumes en restreignent l'exercice. C'est ainsi que les femmes ne votent pas en Andorre ; d'autre part seuls votent les Andorrans jouissant des droits politiques, c'est-à-dire les vrais Andorrans, nés de parents eux-mêmes Andorrans. Les Andorrans nés dans les Vallées de père étranger n'ont droit qu'à l'exercice des droits civils concrétisés par la délivrance du passeport andorran, mais ils n'exercent aucun droit politique ; leurs enfants non plus ; il faut arriver aux petits enfants (troisième génération) pour trouver ceux qui ont enfin droit aux droits politiques. On mesure ainsi à quel point le suffrage est restreint : à peine quelques centaines de votants, 1.015 suivant le dernier chiffre connu, sur une population de 15.000 habitants environ.

2° *La vie électorale*

L'éligibilité est obligatoire en Andorre : jusqu'à l'âge de 60 ans, l'âge de la « jubilacio », nul ne peut refuser d'exercer une fonction élective à moins d'avoir déjà exercé un mandat expiré depuis moins de quatre ans. C'est là une des caractéristiques originales des Vallées qui permet d'assurer un certain recrutement aux organes élus. Les élections aux divers conseils ont lieu le même jour, tous les deux ans en décembre ; il n'y a pas de campagne électorale, ni de candidats officiellement déclarés ; mais les élections se préparent tout de même par de très nombreuses visites accomplies par les candidats ; ceux qui veulent être élus doivent avoir un certain nombre d'amis pour les aider dans cette tâche qui n'est pas sans rappeler la préparation des élections académiques ! Beaucoup d'Andorrans subissent de façon plus ou moins directe les pressions de certains qui par leur profession disposent d'un pouvoir étendu sur les électeurs qui sont leurs employés : on a vu pendant six ans un Syndic qui était aussi directeur d'une fabrique de tabacs, et donc employait beaucoup d'électeurs qui étaient soit ses employés soit ses clients. La campagne électorale était ainsi bien facilitée !

(1) De 1940 à 1944 le suffrage universel fut supprimé et on revint au système de 1866 ; mais en 1947 le suffrage universel fut rétabli.

Il n'y a évidemment aucun parti politique dans les Vallées ; si certains sont plus favorables à l'évêque ou à l'Espagne, d'autres appuient la France ; la grande majorité appuie tantôt l'un tantôt l'autre des deux coprinces et c'est là une tradition qui a toujours existé ; telle est la version andorrane du mouvement du pendule anglais ! Il est vrai qu'on pourrait aussi trouver des éléments conservateurs et des éléments réformistes appelés « jeunes Andorrans ». Quant au « programme » des « candidats », le choix se fait surtout sur l'opportunité de tels ou tels travaux publics : des problèmes politiques sont plus rarement en jeu, mais l'histoire relativement récente des Vallées a vu des consultations électorales se dérouler dans un climat troublé.

Les fonctions électives sont gratuites ; la Réforme de 1886 exigeait de tout élu qu'il soit de bonne vie et mœurs, qu'il ait assez de biens pour répondre de son administration et qu'il ne soit pas domestique.

Le Décret de 1933 rend éligibles les Andorrans âgés de 25 ans au moins. Il apparaît donc que la « vie politique » des Vallées est fort réduite ; le suffrage est restreint de diverses façons ce qui facilite l'existence de nombreuses formes de pressions. Finalement le régime féodal dont on parle tant à propos de la situation internationale des Vallées est peut-être plus réel dans la vie même de l'Andorre.

Actuellement deux propositions vont dans le sens d'un élargissement du corps électoral : le droit de vote est demandé pour les Andorrans de deuxième génération et pour les femmes dans les mêmes conditions que les hommes. Il est aussi question d'abaisser le droit de vote à 21 ans et d'éligibilité à 25 ans.

§ 2. — Les Conseils locaux : quart et paroisse

1° *Les Conseils de quart*

Le quart est la subdivision administrative la plus simple et sans doute aussi la plus ancienne. Il représente le groupement de quelques maisons familiales (Casas) qui font partie de la paroisse, échelon administratif supérieur, tout en conservant une certaine indépendance pour administrer certains biens tels que bois ou pâturages leur appartenant en propre. On a fait remarquer récemment (2) qu'il n'existe aucune législation écrite sur les quarts ; cette institution repose toute entière sur la tradition ce qui « explique peut-être qu'aucun juriste ou historien n'en ait jamais parlé ».

(2) A. et J. Puigoriol, *Les Andorrans*, p. 83.

Ces « cuarts » sont administrés par des Conseils de Cuarts où se réunissent les habitants les plus influents. Le Conseil de Cuart est animé par l'un de ses membres qui porte le nom de « Llevador » ; celui-ci est assisté d'un « Manador » chargé de convoquer les représentants de chaque « casa » pour les réunions du Conseil. Ces réunions sont décidées par les Llevadors ; chaque année les fonctions de llevador et de manador sont renouvelées de façon que chaque représentant d'une Casa puisse les exercer tour à tour.

2° *Les Conseils de paroisse*

La paroisse est la subdivision administrative correspondant à notre commune ; l'Andorre comprend six paroisses : Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorre-la-Vieille et San Julia de Loria ; cet ordre officiel remonte à une classification très ancienne selon laquelle les paroisses étaient classées en fonction de l'importance de leur cheptel.

Les limites territoriales de la paroisse coïncident avec les limites fixées par l'autorité religieuse ; la paroisse est administrée par un Conseil de paroisse ou comu qui comprend 12 conseillers élus par les habitants qui disposent du droit de vote. Ce conseil est élu pour quatre ans et se renouvelle par moitié tous les deux ans. Les conseillers élisent le « Consul major » et le « Consul menor » : ceux-ci choisis parmi les conseillers, sont élus pour deux ans. Ils constituent l'organe exécutif de la paroisse.

Le Conseil de paroisse également appelé « comu » tient ses séances dans la Maison du Comu ; le Conseil tient cinq réunions « ordinaires » par an ; le cas échéant le consul major peut convoquer le Comu en séance extraordinaire ; il gère les affaires de la paroisse c'est-à-dire essentiellement les biens communaux qui sont d'ailleurs importants puisque pratiquement tous les bois en font partie. Les habitants peuvent faire des coupes et le surplus est vendu par le Conseil de paroisse ; c'est là, avec les revenus des pacages et des taxes de commerce d'un faible montant, l'essentiel des ressources du Conseil de paroisse ; le Conseil doit faire face à des petites dépenses d'administration « paroissiale » qui comprennent notamment les frais du culte.

Les Conseils de paroisse répartissent les impôts dans les Vallées : ils sont chargés traditionnellement du recouvrement des sommes destinées à la questia, mais le montant désormais symbolique de celle-ci a réduit la portée de cette coutume.

Les Conseils de paroisse gèrent leurs finances sous le contrôle de deux délégués du peuple Andorran appelés « commissionnats » qui sont élus pour deux ans, le même jour que les conseillers, et rééligibles. Les commissionnats approuvent les comptes du Conseil ; en cas de refus, le Conseil général des Vallées tranche le litige.

Le Conseil de paroisse dispose du pouvoir réglementaire ; ses décisions ont force obligatoire sur le territoire de la paroisse ; il peut même infliger des amendes à ceux qui ont contrevenu à ses règlements, mais un appel est toujours possible devant le Conseil général.

On peut enfin signaler l'existence d'une fonction très ancienne, d'origine arabe, celle des mostasas. Cette fonction qui consistait à « constater les délits et contraventions en tout ce qui a trait à la voirie urbaine et à la police des marchés » (3) était exercée par les anciens consuls de la façon suivante : au bout d'un an d'exercice le consul majeur devenait consul mineur ; un an après il devenait « mostasa » pour également un an ; après quoi il redevenait simple conseiller.

L'origine de cette institution est fort curieuse : ces mostasas existaient autrefois dans toute la Catalogne où ils exerçaient des fonctions subalternes ; mais on a pu montrer (4) que ces mostasas n'étaient pas autre chose que les « mohtésibs » arabes dont Ibn Khaldoun nous apprend qu'ils avaient une mission d'ordre moral beaucoup plus marquée ; leur transposition en Catalogne était sans doute due à une imitation des institutions arabes plus qu'à une véritable importation par ceux-ci dans la mesure où, nous l'avons vu, l'Urgel et l'Andorre ne furent occupées par les Arabes qu'à l'occasion de simples incursions.

Section II

Le Conseil Général des Vallées d'Andorre (5)

Le « Très Illustre Conseil Général des Vallées d'Andorre » est la plus haute autorité spécifiquement andorrane se trouvant en permanence en Andorre. En effet les coprinces ou leurs représentants dont les pouvoirs sont supérieurs à ceux du Conseil général, ont une autre nationalité à la différence des conseillers qui, eux, sont uniquement andorrans.

Le Conseil Général des Vallées est une très vieille institution qui a remplacé en 1866 l'ancien Conseil de la Terre qui existait depuis 1419 et qui semble avoir pour origine diverses réunions

(3) J.F. Bladé, « Notice sur les Mostasas de la Vallée d'Andorre », *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, pp. 325 à 331.

(4) Silvestre de Sacy, *Chrestomathie arabe*, I, 468, cité par Bladé.

(5) Sur le Conseil Général des Vallées, voir dans les « Etudes présentées à la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'Etats » lors des journées internationales de Paris (1957), la très intéressante étude de M. E. Appolis, « Une assemblée administrative sous un régime féodal dans le monde contemporain : le Très Illustre Conseil Général des Vallées d'Andorre ».

tenues en plein air ou sur le porche des églises par des paysans qui s'occupaient de différentes questions intéressant la vie des Vallées.

Le Conseil général est une assemblée qui ressemble bien plus à l'un de nos Conseils généraux qu'à une assemblée parlementaire. Sa composition, son fonctionnement, son rôle en Andorre sont intéressants à bien des titres.

§ 1. — Composition et fonctionnement

Le Conseil Général des Vallées comprend 24 membres élus pour 4 ans, à raison de 4 pour chaque paroisse ; l'assemblée est renouvelable par moitié tous les deux ans. Les conseillers sont élus par les Andorrans qui disposent du droit de vote ; jadis ils n'étaient élus que par les « caps de casa » (chefs de famille) mais, à la suite de divers incidents, le Conseil avait dû recourir au suffrage universel en 1933. Cependant en 1941 le maintien du franquisme en Espagne et l'établissement du gouvernement de Vichy en France firent remettre en vigueur l'élection du Conseil général par les chefs de famille. En 1945, le général de Gaulle fit rétablir définitivement le suffrage universel.

Le Conseil Général des Vallées siège à Andorre-la-Vieille dans la Maison des Vallées(6) ; il tient cinq sessions ordinaires par an ; la plus importante commence le 21 décembre jour pour jour de la Saint-Thomas et se prolonge plusieurs jours. Chaque session est précédée par une messe du Saint-Esprit célébrée dans la minuscule chapelle de la Maison des Vallées qui communique avec la salle du Conseil. Les conseillers, dont les décisions doivent être ainsi « justes et chrétiennes », sont appelés au son de la cloche, et siègent sous le portrait des deux coprinces qui encadrent le portrait du Souverain Pontife situé à la place d'honneur. Le mode de délibération du Conseil ressemble à celui de nos assemblées locales ; il n'y a pas de tribune et les conseillers parlent de leur place. Depuis 1933, les séances sont publiques, mais seuls les Andorrans peuvent y assister.

Le Conseil général dispose de pouvoirs d'administration : il connaît des problèmes concernant les travaux publics, la voirie, les eaux et forêts et différentes questions intéressant les Vallées.

(6) La « Casa de les Valls » ou Maison des Vallées est une vieille bâtisse du XVI[e] siècle qui, située au bout d'une ruelle du plus ancien quartier d'Andorre-la-Vieille, est le centre administratif le plus important de l'Andorre ; là siègent les bayles et le Tribunal des Corts. Récemment restaurée avec beaucoup de goût, la Maison des Vallées a été délivrée des services administratifs qui ont été transférés dans un bâtiment voisin. La « Casa de les Valls » a ainsi repris son caractère solennel de témoin de la vieille histoire des Vallées ; sur la Maison des Vallées, v. G. Combarnous, *op. cit.*, pp. 89 à 97.

Mais le Conseil exerce aussi un pouvoir de tutelle à l'égard des Conseils de quart, et surtout des Conseils de paroisse, puisque tout Andorran peut faire appel d'une décision du Conseil de quart au Conseil de paroisse, puis d'une décision du Conseil de paroisse au Conseil général.

Le Conseil général peut prendre des règlements ou ordonnances qui n'ont pas à être approuvés par les coprinces ; tout contrevenant à ses instructions est passible d'une amende le « cot de la terra ». Ces réglements (« ordinacions ») concernent des questions d'intérêt général ; les conseillers votent de vive voix. Mais l'approbation des coprinces est en pratique nécessaire pour donner effet aux décisions les plus importantes. Lorsqu'une question urgente apparaît, le Conseil est réuni en session extraordinaire si ses membres le jugent nécessaire ; mais c'est assez rare car, dans l'intervalle des sessions, une commission permanente, la Junta, composée de six membres à raison d'un par paroisse est chargée de traiter les affaires en cours ; au besoin elle peut prendre des délibérations si les circonstances l'exigent ; mais dans ce cas ses décisions doivent être ensuite approuvées par le Conseil dont elle n'est que la déléguée.

D'autre part le Conseil a pris l'habitude de fonctionner par commissions : il y a ainsi 6 commissions de 6 membres : on voit donc qu'un conseiller peut être membre de deux commissions.

Le Conseil général élit pour 3 ans en dehors de son sein un Syndic et un vice-Syndic investis d'une « procuration générale » ce qui explique leur titre de « Syndic procureur général ». Le Syndic et le vice-Syndic composent la Syndicature. Ils sont chargés de préparer le travail du Conseil général et de faire exécuter ses décisions. Le syndic délivre les passeports, remet la questia aux coprinces à Paris et à Urgel, a des rapports fréquents avec les délégués permanents, bref il représente les Andorrans. Cependant il ne faut pas voir dans le Syndic un détenteur du pouvoir exécutif dans les Vallées comme beaucoup l'ont cru à tort. Au XIX^e^ siècle où on s'imaginait que l'Andorre était une République, le Syndic était considéré comme le président de la République (7) ; c'est un des traits témoignant du caractère inconnu que présentait l'Andorre à l'époque. En fait le Syndic n'est que le mandataire et le représentant du Conseil général. Il ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire propre ; il peut être destitué par une décision du Conseil général ou par une décision des coprinces. Le Syndic n'est titulaire du pouvoir exécutif qu'au sens premier du mot : il est celui qui fait exécuter les décisions d'une autorité qui lui est supé-

(7) Ainsi trouve-t-on dans un échange de lettres du 23 novembre 1867 destiné à réglementer l'entrée en franchise des marchandises andorranes sur le territoire français, que cet échange de lettres est conclu entre le Ministère français des Affaires étrangères et le « Président de la République du Val d'Andorre », cité par Ch. Rousseau, *Le territoire de la France, op. cit.*, p. 291.

rieure, en l'occurrence le Conseil général (8). C'est ce qui explique que le Syndic réunisse souvent la Commission permanente car il éprouve le besoin d'avoir l'appui du Conseil général pour renforcer le poids de ses décisions. Certes, les conseillers étant jadis plus animés par « l'esprit de clocher » que par des préoccupations d'ordre général, il parut souvent souhaitable que le Syndic puisse se dégager de la tutelle du Conseil. Il est d'ailleurs possible que dans l'avenir le Syndic dispose d'un pouvoir plus étendu, mais, plus qu'une réforme formelle, il semble qu'un tel changement dépende surtout de la personnalité du Syndic.

Pour préparer les séances et les décisions du Conseil Général des Vallées, il y a un Secrétaire dont le rôle est très important. En effet loin d'être purement administrative, la fonction du Secrétaire du Conseil est en fait bien plus générale : en effet, le Secrétaire est souvent un lien entre les conseillers, les syndics et les viguiers ; connaissant bien les institutions des Vallées, le Secrétaire a une action souvent délicate à jouer.

§ 2. — Le comportement du Conseil Général

1° *Les tentatives du Conseil Général visant à accroître ses pouvoirs*

Le Conseil ne peut exercer que des pouvoirs d'administration ; il agit toujours sous le contrôle des coprinces. Cependant tout au long de l'histoire des Vallées, le Conseil a souvent tenté de faire acte d'autorité et de faire admettre une suprématie à laquelle il n'a jamais eu droit du point de vue juridique. Il est vrai que les coseigneurs ont souvent délégué une partie de leurs attributions tacitement et parfois même de façon expresse. Cependant les coprinces ont aussi fait savoir qu'ils entendaient toujours se réserver le contrôle des activités du Conseil général : en plusieurs points, la Réforme de 1866 prévoit la possibilité de déférer aux coprinces certaines décisions du Conseil ; dans ce cas les coprinces agissent par l'intermédiaire du Tribunal des Corts : en 1904, ce Tribunal saisi d'un recours adressé aux coprinces par une paroisse qui s'estimait lésée par une décision du Conseil général, modifia cette décision. Fait plus grave encore : on a vu (9) en 1933 ce même Tribunal destituer le Conseil général et les Syndics.

(8) Il n'est donc pas exact de dire que « le Syndic exerce pour une bonne part le pouvoir exécutif » ; cf. *Chronique de politique étrangère*, 1957, pp. 385-391.

(9) V. Hist., Titre I, Chapitre II, Section 2, § 3 : L'Andorre au xx^e^ siècle, p. 64.

C'est un fait qu'au xx[e] siècle, le Conseil général a eu tendance à augmenter ses attributions : Brutails le remarquait (10) dès 1904 ; en particulier le Conseil a essayé d'affirmer son droit à disposer du domaine public : ce fut le cas lorsque, cherchant à imiter l'exemple de la Principauté de Monaco, le Conseil crut devoir accorder un monopole à une Société qui désirait créer un casino dans les Vallées à la fin du siècle dernier. Cette décision prise sans l'assentiment des coprinces provoqua de leur part une vive réaction ; le 25 février 1881 ils réaffirmèrent que les « concessions de toute espèce » sont de leur ressort exclusif. Pourtant, en 1920 le Conseil essaya de nouveau d'accorder de son seul chef des concessions en invoquant « la pleine possession qu'a le peuple andorran de son territoire ». Il échoua de nouveau ; en effet le Conseil « ne doit pas se considérer comme ayant le pouvoir de disposer librement de ces éléments importants de la richesse du pays : eaux, mines » (11).

Le Conseil Général des Vallées a également essayé d'avoir des initiatives tant sur le plan de la représentation extérieure des Vallées qu'à l'intérieur du territoire andorran.

Sur le plan extérieur, le Conseil général a tenté à plusieurs reprises d'avoir sa propre politique ; pour cela il a cherché à accréditer des agents à l'étranger sans jamais réussir. Il a aussi voulu régler les questions de frontières en passant avec l'Espagne un traité de délimitation signé en 1863 ; mais ce traité conclu sans l'accord des coprinces n'a jamais été reconnu valable par la France, le Conseil n'étant pas habilité à exercer une action internationale propre. De même, le Conseil a négocié des traités de commerce ; en 1895 Mgr Casanas, évêque d'Urgel, refusa de lui reconnaître ce droit que le Conseil s'était octroyé, car il n'avait pas le droit de participer à de telles négociations, les coprinces ne devant intervenir qu'au stade de la ratification du traité. Là encore le Conseil général échoua.

En 1902, lors du couronnement du roi d'Espagne Alphonse XIII le Conseil général envoya une délégation pour le représenter. Le ministre des Affaires étrangères d'Espagne refusa de recevoir cette délégation qui ne pouvait venir qu'expressément mandatée par les coprinces (12).

Récemment à l'occasion de l'Exposition universelle de Bruxelles de 1958, le gouvernement belge ayant invité les Vallées à y participer, le Syndic désigna un commissaire général de l'Andorre en la personne d'un avocat belge. La France ayant appris cette ini-

(10) A.J. Brutails, *La coutume d'Andorre*, pp. 37-38.

(11) P. Barbier, *La coutume privée d'Andorre*, p. 95.

(12) Incident raconté par le duc Astraudo, *Les petits Etats d'Europe - Andorre*, Paris, 1932. Plus tard, en 1924, Alphonse XIII se trouvant en voyage en Andorre, évita d'aller à Andorra-la-Vieille pour éviter d'être reçu par le Conseil Général, ce qui aurait créé un incident diplomatique avec la France et placé l'évêque d'Urgel dans une situation délicate.

tiative fit connaître son opposition à la Belgique et aux autorités andorranes. Aussitôt informé, l'évêque en profita pour protester contre le refus français qui constituait, selon lui, un acte unilatéral entravant son « droit d'assurer la représentation diplomatique des Vallées ». Les Andorrans essayèrent de tourner la difficulté en chargeant le Syndicat d'Initiative de représenter les Vallées sans que cette représentation ait un caractère officiel. Finalement devant la persistance de certaines difficultés, les Andorrans renoncèrent à toute participation.

Sur le plan intérieur, le Conseil général qui fixe les ressources devant être perçues par chaque paroisse a essayé de centraliser des recettes nouvelles destinées à entretenir le réseau routier ; c'était là outrepasser ses droits car le Conseil n'a pas le pouvoir d'imposer des charges aux Andorrans sans le consentement des coprinces.

Le Conseil a d'ailleurs essayé d'intervenir dans divers cas en matière politique ou même législative. Il alla même jusqu'à décider dans un décret pris le 5 mai 1936 de suspendre pour 3 ans le bayle français qui était en conflit avec la Mître d'Urgel. Le délégué permanent protesta vigoureusement : « Cette décision est illégale, par suite nulle et non avenue ... (Le bayle français) est assuré de la protection la plus entière du coprince français qui prendra, le moment venu les mesures que lui paraîtra comporter l'attitude inconsidérée et extrêmement regrettable du Conseil général » (13). Le Conseil rapporta son décret.

Le Conseil général des Vallées a aussi tenté d'intervenir en essayant d'imposer des règles aux notaires qui ne sont pourtant pas sous son autorité, ou de s'arroger le droit de donner des avis sur la coutume ; il a surtout essayé de jouer sur l'opinion erronée mais souvent répandue du caractère républicain de l'Andorre par exemple en donnant à certains de ses règlements le nom de décrets alors que ce terme devrait en principe être réservé aux décisions des coprinces. Mais s'il a toujours échoué dans ces tentatives qui incontestablement outrepassaient ses pouvoirs normaux, le Conseil général n'en a pas moins réussi à accroître son importance surtout depuis le début du xx^{e} siècle. Quel est alors le rôle actuel du Conseil ?

2° *Le rôle actuel du Conseil Général des Vallées*

Du côté français et aussi du côté de la Mître d'Urgel on considère que le Conseil général n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont délégués par les coprinces. En réponse à une question écrite de M. Debré posée en 1953, un ministre français pouvait écrire que

(13) Lettre du Délégué permanent français au Syndic général, *in* R. Toureng, *op. cit.*, p. 162.

le Conseil est une « assemblée consultative disposant de pouvoirs d'ordre administratif et dont les décisions doivent être soumsies à l'approbation des deux coprinces » (14). C'est un fait cependant que le Conseil Général des Vallées dispose d'une large autonomie pour administrer l'Andorre ; la tutelle des coprinces se fait de plus en plus libérale à mesure que le Conseil général se montre mieux à même, de remplir les fonctions qui lui sont naturellement dévolues. Les coprinces dont le consentement mutuel est parfois si difficile à obtenir n'interviennent pratiquement que pour les décisions les plus importantes. Le fait aussi que des Syndics plus dynamiques aient été nommés a contribué le Conseil général à sortir quelque peu de la profonde torpeur qui l'enveloppait et dont il ne sortait que pour lutter contre un des coprinces ou contre les deux à la fois. On ne peut imaginer que cette évolution se modifiera : du côté français, l'actuel coprince est tout disposé à ce que les Andorrans s'occupent eux-mêmes de leurs propres affaires réserve faite des droits historiquement reconnus aux coprinces ; du côté épiscopal, on partage sensiblement les mêmes idées. Mais c'est le Conseil Général des Vallées qui finalement détient les limites de son propre rôle : d'une part il doit résolument surmonter les nombreuses querelles de villages qu'il a toujours connues, mais d'autre part, il doit montrer toute la diplomatie désirable pour éviter de heurter de front les coprinces souvent prêts à accepter ce qu'il a parfois cherché à leur arracher par la force.

— L'Assemblea Magna :

Il faut dire quelques mots de cette « assemblée majeure » qui se réunit dans les cas graves et qui constitue alors la plus haute autorité andorrane après les coprinces. Elle se réunit à l'initiative du Conseil Général des Vallées ; elle est composée du Conseil Général des Vallées dans sa totalité, des consuls des paroisses, et des trois ou quatre contribuables les plus importants de chaque paroisse. Elle siège à la Maison des Vallées et tous ses membres reçoivent un diplôme attestant leur participation. Ses décisions sont prises à la majorité simple.

Les cas de convocation de l'Assemblea Magna sont rares ; elle s'est réunie à peine cinq fois en un demi-siècle, notamment à l'occasion des affaires de la radio : ainsi décida-t-elle en décembre 1952 d'interdire toute création d'une nouvelle station de radiodiffusion sur le territoire andorran, décision qui l'opposa alors au coprince français. Le 22 juin 1953 elle approuva le refus d'homologation opposé par l'évêque d'Urgel aux décisions du Conseil général.

Tout récemment, l'Assemblea Magna a rejeté le 12 novembre 1968 une proposition des coprinces. Ceux-ci devant l'expansion de

(14) Réponse à une question écrite n° 4305 en date du 16 juin 1953 de M. M. Debré au *J.O.*, Conseil de la République du 8 décembre 1953, p. 2129.

l'Andorre estimaient que la représentation de la paroisse d'Andorre-la-Vieille, la capitale, qui était limitée à quatre conseillers comme les autres paroisses, devait être portée à huit conseillers. Tous les membres de l'Assemblea Magna, excepté ceux d'Andorre-la-Vieille refusèrent cette proposition des coprinces, jugée inacceptable (15).

Un tel refus ne peut manquer de surprendre si on ne connaît pas l'esprit andorran très attaché à des coutumes qui ont fait leurs preuves depuis tant d'années ; ce faisant l'assemblée Magna a appliqué la maxime 21 du *Manual Digest :*

« Conserver les choses anciennes autant qu'on le peut parce que, encore qu'elles paraissent à première vue ridicules, c'est parce que l'on ne se rend pas compte de leur sens profond. »

Ce culte de la coutume, sinon des ancêtres, se heurte à un modernisme compréhensible dans la mesure où après être restées sans changement pendant des siècles, les Vallées d'Andorre connaissent une prospérité qui a modifié leur vie. Qui l'emportera ? On ne le sait pas encore, mais nous retiendrons l'importance du rôle de cette Assemblea Magna qui semble bien en mesure de s'opposer avec succès aux coprinces ; à cet égard, les pouvoirs des coprinces paraissent bien plus « constitutionnels » qu'absolus, dans la mesure où ils ne passent pas outre une décision de l'Assemblea Magna.

Section III

Les rapports entre les Andorrans, leurs coprinces et le Conseil Général

La première remarque vient naturellement de ce qu'on n'a jamais vu une rencontre entre les deux coprinces et le Conseil Général, ni d'ailleurs des coprinces entre eux. Pourtant les rapports existent : d'une part les Andorrans ont un certain pouvoir à l'encontre du Conseil Général grâce aux recours dits de « queixa », et, d'autre part, le Conseil Général a des contacts réguliers avec les coprinces en remettant à l'un et à l'autre, mais séparément, la « questia ».

(15) Dépêche de l'A.F.P.,*Le Monde*, 13 novembre 1968. Voir aussi « Las dos caras del principado de Andorra. Una demanda de la capital, desestinada por cinco parroquias », article de M. J.M. Guilera paru dans le journal *La Vanguardia española*, 23 novembre 1968, p. 40.

§ 1. — Les droits des Andorrans a l'encontre du Conseil Général des Vallées

Les recours de queixa :

Les recours de queixa sont des recours dont disposent les Andorrans contre tous les actes administratifs émanant du Conseil Général. Ce sont des recours en révision ; prévus par la Réforme de 1866, ils sont portés devant les délégués permanents : la délégation informée la première, doit aussitôt prévenir l'autre. Les deux délégués permanents examinent alors l'acte attaqué et dès qu'ils se sont mis d'accord, prennent une décision qui est notifiée au Conseil Général : ils peuvent ainsi réformer ou annuler la décision qui leur est déférée :

Les recours de queixa ont été si nombreux qu'il a fallu en réglementer l'exercice à plusieurs reprises :

— Un décret des coprinces du 21 mars 1933 prévoyait que : « Tout recours devant les coprinces devra être formulé devant les deux délégations dans les quinze jours qui suivront la date où a été rendue la sentence motivant le recours. » (16)

Cette mesure s'avérant insuffisante, un important décret pris le 24 mai 1934 modifia de nouveau la procédure des recours de queixa :

Art. 1er. — « Aucun recours ne sera admis devant les deux délégations permanentes des coprinces contre les décrets et autres décisions du Très Illustre Conseil des Vallées, sauf en cas d'injustice évidente ou d'abus manifeste.

Art. 2. — Le requérant devra, en présentant sa requête aux deux délégations, déposer auprès de l'une d'entre elles, à son choix, 75 pesetas si l'objet du litige ne dépasse pas 500 pesetas, et 200 pesetas, s'il dépasse ce chiffre. » (17)

Ce décret fut efficace : il permit la diminution notable de ces recours qui étaient vraiment par trop nombreux. Cependant l'affaire de Radio-Andorre provoqua une certaine recrudescence des recours de queixa.

Il est évident que leur intérêt vient de ce qu'ils permettent aux Andorrans et aux représentants des coprinces de contrôler le Conseil Général des Vallées ; celui-ci avait d'ailleurs récemment souhaité restreindre la liberté des délégués permanents de la façon suivante : il est admis en effet que chacune des Délégations a le droit d'accepter le recours qui lui est présenté sans avoir besoin du consentement de l'autre ; mais ensuite, avant de prendre leur décision, en commun, les délégués permanents doivent attendre

(16) Le texte de ce décret figure dans le livre de B. Riberaygua Argelich, *Los Valles de Andorra*, Barcelone, 1949, p. 357.

(17) *Id.*, pp. 251-252.

parfois plusieurs années en raison de la complexité de l'esprit andorran et des diverses difficultés qui ne manquent pas d'apparaître quand on cherche à obtenir une exacte information du problème à examiner. Aussi le Conseil Général aurait-il voulu fixer un délai d'un an pour que les délégués permanents puissent se mettre d'accord, de telle sorte que passé ce délai, l'absence de décision conjointe des délégations eût rendu ferme et exécutoire la mesure du Conseil. Mais les coprinces refusèrent d'admettre cette proposition qui constituait incontestablement une atteinte à leurs droits : pourtant le délai d'un an peut paraître raisonnable à qui ne connaît pas le peu d'enthousiasme dont font preuve les Andorrans à l'égard de toute célérité.

Les décisions des délégués permanents sont envoyées aux bayles qui sont chargés de les faire appliquer : les recours de queixa constituent donc un nouveau témoignage de l'importance des pouvoirs des coprinces qui peuvent ainsi servir d'arbitres entre les Andorrans et le Conseil Général des Vallées. En effet ce sont des recours présentés aux coprinces et il est clair que le Conseil Général des Vallées est limité, au moins théoriquement, par la tutelle des coprinces et par le contrôle des Andorrans.

§ 2. — Les liens des autorités andorranes avec les coprinces : la questia

Les rapports des autorités andorranes avec les coprinces sont rares : certes les coprinces sont tenus informés par leurs représentants de la situation des Vallées, mais eux-mêmes, ne l'oublions pas, ne résident pas en Andorre. A cet égard, il est à remarquer que si l'évêque d'Urgel se rend assez régulièrement dans les Vallées en raison de ses fonctions religieuses, jamais depuis les comtes de Foix, un coprince français ne s'était rendu en Andorre avant le voyage que le général de Gaulle a effectué en Andorre en 1967. Cependant la remise de la « questia » fait aux Andorrans une obligation d'aller la porter aux coprinces, ce qui revient à établir un lien régulier et direct avec ces derniers. Mais qu'est-ce que la questia ? C'est un tribut dont le versement est directement prévu par le Paréage de 1278 qui interdisait à l'évêque de lever la taille au-delà de 4.000 sous melgoriens, mais qui laissait le comte de Foix libre d'en fixer le montant. La questia est remise tous les deux ans à chaque coprince : les années paires à l'évêque d'Urgel, les années impaires au président de la République française. L'évêque reçoit 450 pesetas et chaque année la veille de Noël, 12 fromages, 12 chapons, 12 perdrix et 6 jambons (18). Le président reçoit un chèque de 960 francs.

(18) A. et J. Puigoriol, *Les Andorrans*, p. 95.

Le montant de la questia a beaucoup varié du côté français en raison de la liberté laissée au comte de Foix : elle est passée de 2.000 florins au XV^e^ siècle, à 1.950 livres au XVIII^e^ siècle. L'arrêt du Conseil d'Etat de 1767 l'établit à 1.871 livres et le Décret impérial de 1806 en fixe le montant définitif à 960 francs.

La questia a longtemps été remise par les délégués andorrans au receveur général de l'Ariège, puis à partir de 1884 au préfet des Pyrénées-Orientales qui la remettait au trésorier payeur général de Perpignan. Mais, depuis 1963, la questia est directement remise à l'Elysée au président de la République. Le général de Gaulle a voulu par cette modification démontrer le caractère personnel des liens unissant l'Andorre au président de la République française. D'autre part la cérémonie de remise de la questia est désormais beaucoup plus solennelle : les délégués andorrans, c'est-à-dire les Syndics, deux Conseillers généraux et le Secrétaire du Conseil Général des Vallées sont accompagnés par le viguier de France et le Délégué permanent ; après avoir remis la questia, les délégués andorrans prêtent serment sur le crucifix : « Je jure fidélité à M. Georges Pompidou, président de la République française, coprince d'Andorre ». Après une allocution du Syndic, le président répond brièvement, puis s'entretient avec les Andorrans de la situation et des problèmes des Vallées. Cette cérémonie marque l'intérêt que l'actuel chef de l'Etat porte à l'Andorre (19) ; les Andorrans y sont très attachés : d'une part elle leur permet d'avoir un lien direct et régulier avec le coprince, et d'autre part, elle rejoint leur désir de voir reconnue la nature personnelle de leurs rapports avec la France ; enfin il est évident que le fait de remettre la questia à l'Elysée n'a pas du tout la même signification que de la porter à la Trésorerie générale des Pyrénées-Orientales : elle accroît l'importance du rôle et de la fonction des autorités andorranes.

— Le recouvrement et la nature de la questia :

Le recouvrement est simple : longtemps la questia était collectée auprès des habitants comme une quête : chacun devait donner en fonction de ses revenus. De nos jours, la somme à réunir, peu importante, est prise par le Conseil général sur la Cassette des Paroisses ; en fait elle figure au budget du Conseil général. La nature de la questia a suscité plusieurs interprétations : à l'origine, elle serait la redevance due par tout vassal à son suzerain. En 1806, on la considère comme la contrepartie des privilèges douaniers octroyés par la France. Mais les juristes modernes l'interprètent différemment ; pour M. Cougul : « Dans son sens véritable, la questia est une quête en vue d'assurer le paiement du tribut aux coseigneurs. Sa nature juridique, si l'on se reporte à l'Ancien Régime,

(19) Elle a eu lieu successivement le 8 juillet 1963, le 8 mars 1965, le 17 juin 1967 et le 26 septembre 1969.

présente un caractère mixte : c'est une taille personnelle puisqu'elle frappe les personnes et une taille réelle en tant que prélevée sur le bétail andorran » (20). En fait, ce caractère mixte a disparu et seule subsiste la taille personnelle.

Pour le professeur Rousseau : « Ce tribut n'est pas une marque de vassalité, mais le rachat de la « questia » ou taille féodale. Il était fixé... en contrepartie des franchises douanières du pays » (21).

Mais il nous paraît essentiel de considérer surtout la questia comme un geste symbolique ; historiquement la questia n'est pas autre chose que la taille « taille qu'on appelle queste » (22) car l'étymologie signifie bien une quête ; or, il est intéressant de constater que cette quête est la seule obligation d'argent à laquelle étaient, et sont toujours tenus, les Andorrans : en effet les Andorrans n'ont pas d'autres taxes ou droits à verser que la questia, hormis les dîmes ecclésiastiques. C'est donc au premier abord un impôt que les Andorrans devaient remettre à leurs seigneurs.

Mais essayons d'aller plus loin dans l'analyse de ce tribut, et de voir s'il existe d'autres exemples de semblables survivances ; à notre connaissance, seul subsiste le tribut de la Vallée de Baretous précisément située dans les Pyrénées : selon une sentence arbitrale de 1375, la sentence d'Anso qualifiée par le Conseil d'Etat de « convention diplomatique » (23), la Vallée de Baretous située en France verse le 13 juillet de chaque année à sa voisine la Vallée espagnole de Roncal un tribut constitué de « trois génisses de deux ans saines et sans tache ». Ce tribut a une origine très contestée dont la version la plus probable est la suivante : « Tribut en compensation de meurtres à l'époque des conflits entre les deux vallées, il est devenu, la paix rétablie (et quand le souvenir des querelles, estompé dans le souvenir des hommes prit un caractère légendaire) le loyer des herbes et des eaux » (24).

Certes entre le tribut de la Vallée de Baretous et le tribut d'Andorre, il n'y a pas grande ressemblance. Mais il nous paraît important de noter cette personnalité des Vallées pyrénéennes, dont l'indépendance traditionnelle leur conférait souvent le titre de « républiques » qui n'avait pas d'autre signification que de refléter leur autonomie.

L'Andorre demeure incontestablement la Vallée pyrénéenne qui a conservé la plus forte personnalité juridique puisqu'elle n'est englobée dans aucun Etat. Aussi cette vieille coutume que constitue la questia est-elle une des marques de la tradition d'autonomie des Vallées ; en effet les Andorrans ne sont jamais désignés comme

(20) J. Cougul, *L'Andorre : étude historique, juridique, économique*, p. 76.
(21) Ch. Rousseau, *Le territoire de la France*, cours de D.E.S., 1960-1961, p. 283.
(22) Du Cange, *Glossarium...*, tome V, 1021.
(23) C.E., 21 janvier 1927, D. 1929.III.49.
(24) J. Descheemaeker, « Une frontière inconnue, les Pyrénées de l'Océan à l'Aragon », *R.G.D.I.P.*, 1945, II, p. 265.

vassaux ou serfs dans les textes qui les concernent au Moyen Age, mais appelés « les hommes d'Andorre ». Ceci est important, car on voit que la questia n'a pas rendu les Andorrans vassaux de leurs seigneurs ; c'est plutôt, comme l'a bien souligné le professeur Rousseau, « le rachat » de la taille féodale.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le fait de verser la taille n'est donc pas un signe de vassalité ; à preuve le fait que les Andorrans qui ne versent que la questia à leurs coprinces peuvent eux-mêmes lever des impôts ; or, le droit de lever des impôts est un droit régalien. La questia est donc bien un signe de l'autonomie que les Andorrans ont pu conserver. Mais ils n'en sont pas moins tenus de manifester leur fidélité sinon leur allégeance à leurs seigneurs. C'est ce qui explique que la remise du tribut s'accompagnait, et il en est toujours ainsi, de la prestation de serment des représentants des Andorrans qui jurent fidélité à leurs coprinces. La survivance de l'esprit du Moyen Age se manifeste bien dans cette cérémonie où les notions de serment et de fidélité prennent toute leur importance : jusqu'en 1897 les délégués andorrans étaient à genoux devant le préfet des Pyrénées-Orientales (25).

De nos jours la questia dont le montant ne correspond à aucune contrepartie financière n'est plus qu'un geste symbolique, le témoignage de l'attachement séculaire que les Andorrans portent à leurs coprinces.

(25) A. Teulière, *op. cit.*, pp. 40-41.

CHAPITRE III

LA VIE « ADMINISTRATIVE » EN ANDORRE

Son étude va nous permettre de distinguer bien des traits originaux dans le fonctionnement des institutions andorranes, que ce soit à propos de la diversité et de la complexité de la législation ou à propos de la multitude d'institutions judiciaires et de leurs procédures, ou bien encore à propos de l'Administration à l'occasion de l'organisation de certains services publics.

Section I

La législation andorrane

Deux traits essentiels la caractérisent : d'une part la variété des textes, et d'autre part l'absence de tout contrôle des organes qui sont en mesure de la promulguer.

§ 1. — La variété des textes législatifs et juridiques andorrans

La législation andorrane est complexe ; plusieurs autorités prennent des décisions souvent appelées décrets, et une des difficultés vient de ce que le mot décret recouvre des mesures de valeur différente : un décret des coprinces a beaucoup plus d'autorité qu'un décret pris par un organe local.

Essayons d'y voir plus clair : le pouvoir législatif appartient aux coprinces qui l'exercent par l'intermédiaire de leurs délégués permanents ; ceux-ci sont habilités à signer des décrets des coprinces ; on chercherait en vain un texte signé par les deux coprinces, même si la décision émane toujours d'eux : ainsi pour des décisions importantes telles que l'introduction de la Sécurité

Sociale, la décision a été prise par un décret des coprinces signé et promulgué par les deux délégués permanents.

De son côté, le Conseil Général dispose d'un pouvoir réglementaire qu'il exerce au moyen de divers textes qui n'ont pas à recevoir l'approbation des coprinces ; ce sont en commençant par les plus importants :

— des ordonnances (ordinacions) valables en principe pour un an, mais rendues définitives au bout de ce délai grâce à une nouvelle approbation du Conseil,

— des décrets toujours valables jusqu'à ce qu'ils soient abrogés,

— des édits : de moindre importance : le terme recouvre des mesures d'ordre secondaire.

La législation proprement dite est peu abondante dans les Vallées où la coutume continue de régner. Les lois peuvent être dues à l'initiative des coprinces, mais le plus souvent elles sont proposées par le Conseil Général des Vallées. Pour être valables, les lois doivent émaner de l'accord des deux coprinces concrétisé d'ordinaire par la signature des deux délégués permanents apposée au bas du texte.

Une loi décidée par un seul des coprinces est-elle valable ? En principe elle n'a aucune valeur ; les Andorrans et le coprince français ont refusé la Réforme de 1866 tant qu'elle n'était décidée que par l'évêque seul. Il a fallu attendre 1868 et l'accord de la France pour qu'elle soit reconnue valable. Cependant il y a eu des exceptions : chaque coprince a pu prendre seul des mesures législatives et les faire appliquer ; il s'en suivait une situation confuse car on ne savait pas si une telle mesure était valablement prise et si elle était ou non applicable ; c'est ce qui provoquait le plus souvent un état de mésentente entre les coprinces qui pouvait durer plusieurs années. Finalement la situation s'améliorait soit par accord entre les deux coprinces, soit après changement de l'un d'eux ; mais il est d'autant moins facile de régler ce genre de problème qu'aucune procédure n'est prévue dans de pareils cas. Aucune autorité n'est supérieure aux coprinces ; ils peuvent seuls remédier à leurs propres désaccords, mais rien ne peut les obliger à le faire.

§ 2. — L'absence du contrôle des coprinces

Il n'existe naturellement aucun contrôle de la constitutionnalité des lois ; les coprinces ne sont tenus que par les Paréages conclus par leurs prédécesseurs : mais du moment qu'ils agissent ensemble et dans le même sens rien ne les empêche de prendre une décision contraire aux Paréages : pendant longtemps le Pape aurait pu faire valoir sa qualité de garant des Paréages, mais il est actuellement

exclu qu'il le fasse. Seules la coutume et l'opportunité pourraient dissuader les coprinces d'agir ainsi, mais il n'existe aucun moyen juridique de les empêcher de le faire en admettant qu'ils le souhaitent.

Nous avons vu que les coprinces exercent des pouvoirs très importants en Andorre ; ils ne peuvent être soumis à aucun contrôle juridique : l'évêque d'Urgel ne dépend que du Pape, mais si ce dernier avait à intervenir, nul ne doute que ce serait dans le plus grand secret. Quant au président de la République française, son activité de coprince d'Andorre n'est ni réglementée ni limitée par aucun texte ou tribunal. Mais qu'en est-il des Parlements ?

1° *Le Parlement français et l'Andorre*

Le Parlement français est rarement intervenu à propos de l'Andorre ; voici cependant quelques exemples récents : en 1882 le décret présidentiel rattachant les affaires d'Andorre au département des Pyrénées-Orientales provoqua les protestations des élus de l'Ariège ; un débat eut lieu au Sénat ; les sénateurs de l'Ariège émirent une vigoureuse protestation qui n'eût pas de suite (1).

Mais c'est surtout l'affaire de Radio-Andorre (2) qui amena le Parlement à s'occuper de l'Andorre ; le 10 décembre 1937, un député de l'Ariège M. Daniel Soula intervint à la Chambre lors de la discussion sur le budget des P.T.T. pour demander le rejet de la demande de concession présentée par le propriétaire de Radio-Andorre (3). Il intervint de nouveau le 16 décembre 1938 pour demander au ministre des Postes de s'opposer au fonctionnement du poste Radio-Andorre qui ne pouvait selon lui que « porter atteinte aux intérêts vitaux de la France » (4). Cette même affaire amena un débat à l'Assemblée nationale le 7 avril 1949 à propos du brouillage des émissions de Radio-Andorre (5). Depuis lors, il n'y a eu que des questions écrites posées par certains députés à propos de tel ou tel point particulier.

Il est assez curieux de constater que si les ministres français ont presque tous à intervenir un jour ou l'autre dans les affaires d'Andorre et cela sur injonction du président de la République, le Parlement lui n'intervient pas. Aucun texte ne le lui permet, mais on peut penser qu'il pourrait parfois intervenir pour discuter de mesures intéressant les finances nationales ; cependant soit que les intérêts en cause semblent trop ténus, soit que l'Andorre fasse partie du domaine « réservé », le fait est que le Parlement n'intervient pas à propos de l'Andorre.

(1) Débat relaté par Isarn de Fanjaus dans l'*Annuaire du département de l'Ariège* pour l'année 1914 : « Foix et Andorre, 1278-1882 ».
(2) V. *infra*.
(3) V. *J.O.*, Chambre des Députés, 11 décembre 1937.
(4) V. *J.O.*, Chambre des Députés, 17 décembre 1938.
(5) V. *infra*.

2° *Le Parlement espagnol et l'Andorre*

Bien que l'Espagne n'ait aucun droit en Andorre, l'évêque d'Urgel est un citoyen espagnol nommé par le gouvernement espagnol ; aussi le Parlement fut-il parfois, mais rarement, amené à s'occuper de l'Andorre :

— en 1895 un député intervint pour montrer que l'évêque d'Urgel n'était pas autre chose en Andorre que le représentant du gouvernement espagnol et que l'Espagne se trouvait, tout comme la France, protectrice de l'Andorre (6),

— en 1950 le gouvernement espagnol déposa aux Cortes un projet de loi autorisant le ministre des Affaires extérieures à verser une subvention à l'évêque pour l'aider dans sa charge de coprince d'Andorre (7).

Ces exemples sont les seuls et, on le voit, les affaires d'Andorre préoccupent aussi peu le Parlement espagnol que le Parlement français.

Section II

La justice

C'est un des domaines où l'Andorre marque le mieux son originalité : en effet comme le remarquait Brutails : « Les pouvoirs de justice sont très dispersés, et nombreux sont les agents qui en détiennent des parcelles » (8). On ne peut pas vraiment affirmer qu'il y a une justice civile et une justice criminelle strictement délimitées ; on trouve dans les Vallées divers organes chargés de juger parfois seuls, parfois en collaboration, en fonction d'une tradition coutumière souvent complexe. Mais les jugements sont toujours rendus au nom des coprinces, le pouvoir judiciaire étant leur « principal apanage ». On étudiera successivement ce que, pour la commodité de l'exposé, on appellera la justice civile, puis la justice criminelle, la justice politique, enfin la situation judiciaire de l'Andorre à l'égard de la France et de l'Espagne.

§ 1. — La justice civile

1° *Le bayle*

Nous retrouvons ici le bayle dont nous n'avions examiné que les attributions dont il est investi au titre de représentant des co-

(6) V. *infra*, II[e] Partie, Titre I, Chapitre II, § 1, p. 161.
(7) V. *infra*, II[e] Partie, Titre I, Chapitre II, § 1, p. 161.
(8) A.J. Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, p. 218.

princes (9). Mais le bayle est aussi un juge unique qui constitue le premier degré de juridiction.

Il y a donc deux bayles entre lesquels un plaideur a le choix : tous deux jugent séparément dans la Maison des Vallées (10) ; le premier choisi demeure le seul compétent dans l'affaire dont il a été saisi. Avant le début de l'instance le bayle propose toujours une transaction ; s'il ne réussit pas à convaincre les parties, il rend alors une sentence ; pour cela, le bayle décide seul en conscience et dans le respect de l'équité et de la coutume. Dans les cas les plus complexes, le bayle prend l'avis des principaux notables des Vallées, et parfois même d'avocats qui sont le plus souvent espagnols. Cette pratique soulevait les protestations de Brutails : « Cette licence — écrivait-il — présente des inconvénients et entraîne des abus ; ce sont les procureurs de la Séo qui rendent le jugement au lieu et place du bayle. Le véritable juge, celui qui décide, est irresponsable. De plus, cette intervention continue d'hommes de loi espagnols, altère la coutume qui est de sa nature, imprécise et pénétrable aux influences extérieures. En troisième lieu, les frais sont sensiblement accrus : le bayle fait payer par les parties les frais de son voyage et les honoraires du Conseil. A un autre point de vue, des sentences rendues par le bayle français ont pu lui être dictées par des hommes qui ne représentent à aucun dégré la conscience de notre pays » (11).

Actuellement, une telle description serait pour le moins excessive...

La sentence rendue est consignée sur un registre par le notaire qui est le secrétaire du bayle ; ceci lui donne autorité de chose jugée même à l'égard du bayle qui n'est pas intervenu.

La sentence du bayle est exécutoire ; le bayle est en effet compétent en dernier ressort pour les litiges n'excédant pas 250 pesetas ; mais au-delà de cette somme, un appel peut être interjeté dans les 13 jours devant le juge des Appellations. Si le délai est expiré sans que la sentence ait été frappée d'appel, le bayle la fait exécuter ; si le perdant n'acquitte pas le montant de la condamnation ou des frais, le bayle peut faire saisir ses biens.

Enfin il faut préciser que le bayle n'est pas compétent pour les questions concernant « l'état civil » ; puisqu'elles relèvent des ecclésiastiques andorrans ; les litiges qui s'y rapportent sont du ressort de l'officialité d'Urgel.

2° *Le Juge des Appellations*

L'existence de ce juge est prévue par le Paréage de 1278 dont un des paragraphes précise que « s'il leur arrivait d'avoir à régler

(9) V. *supra*, Titre II, Chapitre I, Section 2, § 2, p. 84.

(10) Les bayles jugent une fois par semaine : le bayle épiscopal le jeudi et le bayle français le samedi.

(11) Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, pp. 230-231.

une cause que les bayles desdits seigneurs la règlent ensemble et en commun désignent un juge ».

Le Juge des Appellations à qui le protocole attribue le titre de « Magnifique » est un juge unique qui constitue la juridiction d'appel des sentences des bayles. Suivant une très vieille coutume, il est nommé alternativement et à vie par chacun des coprinces ; on ne connaît qu'une exception à cette règle : au XIX^e^ siècle en effet, il y eut à trois reprises un juge français, car les deux premiers avaient été révoqués par les coprinces ; le procédé était d'ailleurs régulier car le droit de nommer le juge échoit au coprince qui n'a pas nommé le précédent dans le seul cas de mort de ce juge.

Le Juge des Appellations est ordinairement un juge ou un avocat ; en France, il est nommé par décret du président de la République ; comme les viguiers et les bayles, le Juge prête serment devant le Conseil Général des Vallées ; il peut être révoqué pour faute grave.

Le Juge des Appellations ne réside pas en Andorre ; il reste dans son pays d'origine où le bayle lui transmet les lettres d'appel des plaideurs et le dossier ; il décide, s'il y a lieu, de surseoir à exécution et peut juger chez lui ou ailleurs, mais la sentence doit toujours être proclamée en territoire andorran (12). Le Juge décide seul en conscience mais en respectant l'équité et la coutume ; il peut convoquer les parties ou se rendre en Andorre pour les entendre mais cette dernière possibilité est de plus en plus rare.

L'arrêt est publié dans les Vallées, et envoyé au bayle qui a jugé en première instance ; celui-ci le notifie aux parties en leur en faisant remettre une copie.

Le Juge des Appellations rend environ une vingtaine de sentences par an ; la durée de l'instance est beaucoup plus rapide de nos jours qu'au siècle dernier, car l'arrêt est actuellement rendu dans un délai variant de trois semaines à six mois. Le juge ayant le pouvoir de se faire représenter par un suppléant utilise cette faculté : le titulaire de la fonction a délégué son pouvoir à deux juges qui l'exercent en fait (13). Il est évident que les sentences du Juge des Appellations sont influencées par la nationalité de celui qui les rend et on voit ainsi tour à tour des apports de droit français puis espagnol dans les différents jugements, ce qui n'est pas fait pour simplifier la coutume. Ainsi dans une sentence rendue le 14 mai 1963, le Juge délégué des Appellations qui est espagnol avait à préciser la coutume dans le droit de la procédure en Andorre ; il fit dans son arrêt un exposé général approfondi du problème : outre le *Manual Digest* et le *Politar*, le Juge s'est ap-

(12) V. B. Riberaygua Argelich, *Los Valles de Andorra*, 1949, E.P.S.A., Barcelone, p. 81.

(13) L'actuel Juge des Appellations est M. José Maria de Porcioles qui est aussi maire de Barcelone.

puyé sur les constitutions de Catalogne en 1599, sur un décret de Gratien réitérant la constitution de l'Empereur Constantin, une décrétale de Grégoire IX, une bulle de Benoît XV, les doctrines des spécialistes français et étrangers, le droit romain, les décisions des Congrès internationaux de droit, une résolution de la Cour internationale de Justice du 26 mai 1961 (*sic*), un décret du Conseil Général des Vallées du 7 juin 1939 approuvé par les coprinces, les principes du droit catalan, les commentaires des Institutes de Justinien, tout cela avec les citations et les références les plus précises (14).

Enfin il faut indiquer que le Juge des Appellations recevait traditionnellement 15 % de l'objet en litige comme seule rétribution ; mais le Juge précédant celui qui est actuellement en fonction qui était français, a le premier renoncé à cette coutume ; le Juge reçoit maintenant une indemnité prise sur la Caisse du Tribunal des Corts, caisse composée du produit des amendes auxquelles les justiciables ont été condamnés.

3° *La Tercera Sala : le Tribunal Supérieur d'Andorre à Perpignan et le Tribunal Supérieur de la Mître à Urgel*

La « Tercera Sala » signifie le troisième degré de juridiction ; c'est comme le dit très justement le professeur Ourliac « la juridiction du coseigneur exercée en troisième instance » (15) ; en effet, après la sentence du Juge des Appellations les parties disposent d'un délai de 13 jours pour recourir aux coprinces ; pour exercer le recours les parties ont le choix entre deux tribunaux : le Tribunal Supérieur d'Andorre siégeant à Perpignan et le Tribunal Supérieur de la Mître siégeant à Urgel. Ces deux tribunaux agissent par délégation des coprinces qui ne connaissent pas eux-mêmes des appels portés devant eux.

On retrouve donc en troisième instance la même dualité que nous avons déjà rencontrée au premier degré : chaque coprince a son bayle et son tribunal ; ce n'est qu'au deuxième degré qu'il y a un juge unique pour les deux coprinces.

Le Juge des Appellations accueille celui des deux appels qui lui parvient en premier lieu ; l'existence de cette possibilité posait bien des problèmes et créait une situation souvent cocasse : en effet avant même de connaître le jugement, les deux plaideurs faisaient appel, l'un devant le Tribunal de Perpignan, l'autre devant

(14) V. l'arrêt dans la *Revista Juridica de Cataluna*, juillet-septembre 1964, « Derecho Focal. Jurisprudentia andorrana », pp. 725-737. Nous devons la connaissance de cet arrêt à l'amabilité de M. J. Descheemaeker qui l'a analysé dans une étude non publiée intitulée « Quelques aspects du droit et de la procédure en Andorre », décembre 1965.

(15) P. Ourliac, « Existe-t-il une nationalité andorrane ? », *in Mélanges Maury*, p. 411.

le Tribunal d'Urgel ; ces deux appels étaient présentés au Juge en même temps, car les « procuradores » les avaient préparés avant l'audience. Pour remédier à cette situation, on a décidé récemment, en cas d'appel prononcé à la même heure et par télégramme (!) comme cela s'est vu, que le choix serait donné à celui qui a le plus grand intérêt dans le litige en cause ; on avait d'abord décidé de réserver au tribunal les affaires dont le bayle a connu en premèire instance.

Cet appel devant les coprinces était d'ailleurs prévu par le *Manual Digest* (16). Il peut donc être interjeté devant l'un ou l'autre des Tribunaux qui n'ont pas du tout la même composition.

1° Le Tribunal Supérieur d'Andorre :

Ce tribunal qui siège en France, à Perpignan a été créé par un décret présidentiel du 13 juillet 1888 qui instituait : « un tribunal, chargé, par délégation du président de la République française, de connaître définitivement et en dernier ressort, de celles des décisions rendues en matière civile par le Juge des Appellations qui seront déférées à l'examen du chef de l'Etat français ». Ce Tribunal a « repris les traditions du Conseil Souverain du Roussillon » (17) où l'on parlait le catalan et qui est son ancêtre direct : en effet Louis XIV par un arrêt de 1645, et par un arrêt du Conseil d'Etat du 6 avril 1686, et Louis XV par deux arrêts du même Conseil rendus le 27 novembre 1749, déléguèrent au Conseil Souverain du Roussillon leur droit de juger en troisième instance (18). Après la Révolution, le décret de Napoléon de 1806 transféra les attributions de l'ancien Conseil Souverain du Roussillon à la Cour l'Appel de Toulouse jusqu'à ce qu'en 1888 soit créé l'actuel Tribunal Supérieur d'Andorre.

Ce tribunal comprend 5 membres dont certains ont varié en fonction des modifications de l'ordre judiciaire qui sont intervenues en France ; mais ces modifications n'altèrent en rien l'esprit du décret de 1888 (19). Font actuellement partie du Tribunal, le président du Tribunal de grande instance de Perpignan qui en est le président, le viguier de France en Andorre, le juge doyen du Tribunal de Perpignan, un avocat désigné par le Conseil de l'ordre de Perpignan, et un juge choisi parmi les personnalités particulièrement compétentes en matière de droit coutumier. Seuls

(16) B. Riberaygua, *op. cit.*, p. 80.

(17) J. Timbal, *Le Tribunal Supérieur d'Andorre*, Toulouse, 1889.

(18) Les arrêts du 6 avril 1686 et du 27 novembre 1749 sont aux Archives Nationales, cote E 1837 et 2286 ; ceux de 1645 et 1753 sont mentionnés par J. Timbal dans son étude précitée.

(19) Un décret présidentiel du 19 janvier 1898 désignait comme juge de droit le Président du Conseil de Préfecture des Pyrénées-Orientales au lieu d'un simple conseiller de préfecture. En 1953, la création des tribunaux administratifs amena le Tribunal à son actuelle composition.

les trois premiers sont donc membres de droit. Le Tribunal est complété par un greffier secrétaire connaissant le catalan et les usages d'Andorre, et un huissier audiencier.

Le Tribunal n'a pas de sessions régulières : cependant il se réunit quand il est possible de grouper plusieurs affaires ; il siège dans la salle des assises du Palais de Justice de Perpignan ; il doit être composé au moins du président et de deux juges, mais il est souvent au complet.

Le délégué permanent reçoit les appels interjetés devant le Tribunal ; il examine leur recevabilité, puis transmet le dossier au Tribunal ; l'appel ne nécessite aucune formalité spéciale de rédaction. Le Tribunal Supérieur d'Andorre est compétent en matière civile ; contrairement à ce qui se passe en Andorre, les avocats plaident ; les débats sont publics et la procédure, qui fut longtemps celle des conseils de préfecture, se rapproche de plus en plus de la procédure des tribunaux de l'ordre judiciaire depuis 1953 date à laquelle le président du Conseil de Préfecture a été remplacé par le juge doyen du Tribunal de Perpignan.

Le Tribunal veille à l'application de la coutume andorrane ; ses jugements furent longtemps curieusement rendus au nom du gouvernement français ; ils sont rédigés en français et en catalan. N. Politis remarquait que : « ces jugements ont le caractère de jugements étrangers parce que, bien qu'ils soient rendus au nom du gouvernement français seul et sur le territoire de la République, le gouvernement français n'y paraît pas comme le représentant de la nation, mais comme le cosuzerain de l'Andorre » (20).

Le fait que ces jugements soient rendus au nom du gouvernement français était une anomalie ; ils devraient être rendus « au nom du coprince français des Vallées d'Andorre » ; à cet égard un arrêt du 9 mai 1961 a heureusement rompu avec l'ancienne tradition ; il a été rendu au nom du président de la République française, coprince d'Andorre.

Le Tribunal examine le droit et le fait et tranche le fond du litige ; il peut confirmer la sentence qui lui est présentée ou la réformer en partie ou totalement. Il peut même casser son propre arrêt si un fait nouveau grave intervient, mais c'est évidemment très rare.

Le Tribunal Supérieur d'Andorre juge donc « publiquement, souverainement et en dernier ressort » ; l'arrêt rendu est envoyé au bayle pour signification et exécution.

On doit regretter que les jugements du Tribunal Supérieur d'Andorre ne soient jamais publiés ; ils pourraient cependant contribuer à éclaircir certaines difficultés de la coutume des Vallées.

(20) N. Politis, « Le condominium franco-anglais des Nouvelles Hébrides », *in R.G.D.I.P.*, 1907, p. 728, note 1.

2° Le Tribunal Supérieur de la Mître :

On sera beaucoup plus bref à son égard, car ce Tribunal n'est en fait composé que d'un seul juge. Tout appel porté devant l'évêque d'Urgel par une « lettre d'appellation », conduit celui-ci à nommer un juge spécial pour juger l'affaire ; pratiquement c'est toujours le vicaire général de l'évêque. Une fois nommé, le vicaire général expédie une « lettre de citation » ordonnant aux parties de comparaître dans les treize jours et de remettre des conclusions écrites. Le vicaire général juge ensuite seul et envoie le jugement au bayle pour signification et exécution.

Il est évident que le Tribunal Supérieur de la Mître, s'il a les mêmes pouvoirs que son homologue de Perpignan, ne lui ressemble absolument pas.

§ 2. — La justice pénale

La justice pénale (21) est entourée d'une grande solennité ; peut-être est-ce en raison de la réprobation qui frappe tout homme coupable d'une infraction dans les Vallées ; l'Andorre ne connaît pas de distinction entre les délits et les crimes ; on sait simplement qu'il y a des infractions moins graves et des infractions plus graves ; les premières relèvent de la compétence du bayle qui fait arrêter le coupable et le condamne à une amende ; le bayle peut aussi recourir au viguier le plus proche qui juge seul, mais c'est là un usage en désuétude ; dans ce cas un appel est possible devant le Tribunal des Corts.

Le Tribunal des Corts

Il est considéré avec une certaine anxiété de la part des Andorrans car ce Tribunal peut condamner à mort. Si un crime est commis dans les Vallées, l'un des bayles se rend sur les lieux accompagné du nunci et d'un médecin ; il observe alors cette extraordinaire coutume que constitue l'interrogatoire du cadavre ; à trois reprises le nunci crie au cadavre : « Mort, lève-toi ! ; la justice te l'ordonne ! ». Il ajoute ensuite : « Si tu es mort, dis-moi qui t'a tué ». Au bout de quelques secondes, le nunci se retourne vers les assistants et leur dit : « Il est bien mort ; il ne répond pas ». Cet interrogatoire qui se déroule dans un profond silence a laissé, paraît-il, une grande impression sur ceux qui y ont assisté (22).

(21) V. C. Obiols Taberner, « La Justicia penal en Andorra », *Revista de Estudios penitenciarios*, n° 8, 1946.

(22) V. A.J. Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, p. 316.

Le bayle recherche le coupable, le fait arrêter, et commence l'instruction ; le viguier en principe détient le droit d'instruire ; le plus souvent il décide simplement de réunir le Tribunal des Corts ; pour cela il prévient le Syndic qui réunit le Conseil Général : cette réunion est nécessaire car le Conseil doit élire parmi ses membres deux conseillers qui assisteront aux séances du Tribunal des Corts sans vraiment en faire partie, du moins pour la phase du jugement ; ce sont les « rahonadors », défenseurs de la coutume et des usages, mais qui n'interviennent pratiquement jamais, ce qui leur a valu d'être appelés les « muets ». Le Tribunal des Corts ne comprend que trois membres : le Juge des Appellations qui le préside et les deux viguiers. Tous trois sont entourés des deux bayles, du nunci et des deux rahonadors. Suivant un décret du Conseil Général du 25 août 1877, le Tribunal des Corts avait un droit de justice générale et commençait par juger des affaires civiles car, « pendant qu'il est en session, il peut connaître des litiges de tous ordres et les autres tribunaux sont suspendus ». Actuellement cette attribution n'est plus exercée et « les Corts » ne s'occupent que d'affaires criminelles. Cependant ils disposent de fonctions réglementaires concernant l'administration des Vallées. Ils ne jugent au civil que dans le cas exceptionnel où les deux parties le demandent expressément. La procédure du Tribunal des Corts est essentiellement inquisitoriale, les débats ne sont publics que depuis 1965 ; le président dirige les débats (23), interroge l'accusé qui peut être assisté d'un « procurador » qui n'est pas un avocat professionnel, mais un simple conseiller ; s'il n'y a pas d'avocat, il n'y a pas non plus de ministère public. Le président peut faire entendre des témoins, les rahonadors peuvent faire des observations ; puis le Tribunal délibère : en principe seuls les viguiers jugent, le Juge des Appellations n'intervenant qu'en cas de désaccord pour donner raison à l'un ou l'autre des viguiers sans pouvoir proposer une autre solution. Mais ceci est très théorique, car en fait le Juge des Appellations a un rôle prépondérant : il préside et, le plus souvent, c'est lui qui propose le jugement aux viguiers qui l'acceptent.

L'arrêt rendu ne peut être frappé ni d'appel, ni d'un recours en révision ou en cassation ; le Tribunal des Corts constitue donc une instance suprême. Seule est possible une grâce des coprinces présentée par l'intermédiaire des rahonadors ; en principe, l'accord des deux coprinces est nécessaire pour que le droit de grâce puisse s'exercer. C'est là en effet la solution concevable ; mais on a vu au siècle dernier l'évêque refuser de grâcier un condamné à mort qui est mort dans sa prison sans que la question soit autrement réglée.

Le Tribunal des Corts peut donc condamner à des peines de prison ; les condamnés disposent d'une faveur peu commune :

(23) Les débats ont lieu en catalan, ce qui n'est pas sans poser des problèmes au viguier français qui parle rarement le catalan.

L'Andorre n'est pas équipée pour garder des prisonniers pendant une longue durée, et elle ne dispose que d'une petite prison à peine suffisante pour la détention préventive (24) ; aussi les condamnés ont-ils le choix de purger leur peine dans les prisons françaises ou espagnoles, mais il ne faut pas croire que les condamnés vont automatiquement en France ; il est vrai que c'est là le cas le plus fréquent. Le Tribunal peut même décider d'expulser un Andorran ; il l'a fait il y a quelques années et un Andorran a dû partir pour l'Espagne.

En cas de condamnation à mort, la sentence est lue en public sur la petite place d'Andorre-la-Vieille ; le condamné jadis étranglé au garrot, est maintenant fusillé. La dernière exécution capitale remonte à 1943 : il s'agissait d'un individu accusé d'un double fratricide.

Mais le plus souvent les peines infligées par le Tribunal des Corts consistent en de simples amendes qui permettent à peine de constituer une caisse sur laquelle sont payés les frais de tenue du Tribunal. Actuellement le Tribunal ne se réunit que lorsqu'il y a un certain nombre d'affaires à juger ; il siège alors pendant une ou deux semaines. Il arrive qu'il s'écoule un an ou deux entre deux sessions des Corts.

§ 3. — La justice « politique » : le Tribunal de Veeduria

En Andorre, la justice « politique », c'est en fait la justice administrative ; en effet elle se borne à juger les infractions aux divers réglements administratifs, les différends causés par des questions de servitude urbaine ou rurale, etc... Cette justice est rendue par un Tribunal de Veeduria dont l'origine se trouve dans une « Instructa als Batles » délivrée aux Cortes en 1740.

Le Tribunal de Veeduria (25) est une juridiction à trois degrés dont la composition est variable :

— au premier degré, le Tribunal est formé par les deux consuls de la paroisse intéressée et deux conseillers du Comu ;

— au deuxième degré, le Tribunal comprend tous les consuls des différentes paroisses à l'exception de ceux qui ont connu l'affaire au premier degré, soit en tout, dix juges ;

— au troisième degré le Tribunal est composé du Conseil Général des Vallées dans sa totalité.

(24) Cette petite prison est située en dessous des bâtiments administratifs construits sous la Maison des Vallées ; on raconte que la veille du jour où l'évêque devait la bénir, le seul « locataire » réussit à s'enfuir ! Mais elle a été depuis considérablement renforcée...

(25) « Le Tribunal de Veeduria d'Andorre », par Me Antoni Forne Jou, *Revue Andorra*, 1958, pp. 35 à 37.

Le plus souvent les litiges en cause sont réglés par un arrangement proposé par le Tribunal siégeant au premier ou au deuxième degré.

La procédure est particulièrement originale : pour introduire une action, le requérant s'adresse d'abord au Consul major de la paroisse à qui il remet un « mandement » établi selon une formule variable pour chaque paroisse, mais toujours impérative ; du reste si le mandement ne présente pas les caractéristiques habituelles, il est rejeté et un autre doit être établi. Si le Consul major l'estime recevable, il le signe et le fait signer par le requérant ; il le fait ensuite porter au destinataire, c'est-à-dire à la personne impliquée. Dans la presque totalité des cas, le destinataire refuse le mandement qui l'invitait à cesser le désagrément dont le requérant le rendait responsable. Le procès est alors engagé moyennant le versement de 160 pessetes au consul pour frais de première instance. Le Tribunal ne se réunit habituellement que lorsque plusieurs affaires se présentent.

Mais c'est avec le déroulement du procès que cette institution revêt son caractère le plus original. En effet le Tribunal se rend sur les lieux accompagné de l'un des deux notaires (26) qui fait office de secrétaire ou greffier. Ce déplacement est appelé « visura » ; il est destiné à favoriser la reconstitution des faits, à enregistrer les plaintes des parties. S'il n'a pu persuader les adversaires de recourir à une conciliation, le Tribunal rend une sentence rédigée par son secrétaire et exécutée par les soins des bayles dans les huit jours.

Mais pendant huit autres jours, il est possible d'interjeter appel ; pour cela il suffit de verser 340 pesetas auprès du Syndic général, comme frais de deuxième instance. Le Tribunal se réunit et se prononce de la même façon qu'en première instance.

Puis, s'il y a lieu, un nouvel appel est possible si l'une des parties verse 760 pessetes au Syndic général pour frais de troisième instance. Le Conseil Général se réunit alors au complet et procède exactement comme le Tribunal dans les deux premiers degrés ; en fait seule la présence de la moitié plus un des conseillers est nécessaire.

Enfin ultime possibilité accordée, les plaideurs peuvent recourir aux coprinces par l'intermédiaire des deux délégations permanentes qui rendent une décision définitive.

La législation applicable est en premier lieu constituée par de vieux textes coutumiers tels les « Ordenacions d'En Sanctacilia » et le « Recognoverum procerens » et, à titre supplétoire, par le droit romain.

(26) C'est actuellement le notaire épiscopal qui est chargé de cette fonction depuis de longues années ; il est assisté d'un assesseur (Letrado) désigné au libre choix du Tribunal, et spécialiste des questions de servitudes.

On le voit, le Tribunal de Veeduria présente plus d'un trait original ; il reflète dans sa composition, dans ses divers degrés, un certain caractère andorran qui se manifeste par l'importance accordée à la décision prise « de visu » et au rôle des représentants des Andorrans jouant ici le rôle de sages, ou d'arbitres. Il reflète aussi une des caractéristiques de la vie juridique des Vallées en permettant le recours aux coprinces à titre de recours suprême après une décision judiciaire ce qui montre bien l'absence de séparation formelle entre l'exécutif et le judiciaire.

§ 4. — La situation judiciaire de l'Andorre a l'égard de la France et de l'Espagne

1° *A l'égard de la France*

La situation particulière de l'Andorre à l'égard de la France ne peut manquer de créer des difficultés dans l'ordre judiciaire ; de fait si le long isolement des Vallées au XIX^e^ siècle a considérablement réduit ces difficultés, il n'en demeure pas moins que les juridictions françaises eurent à connaître des litiges qui devaient s'avérer délicats à juger : d'une part à propos des Français qui se rendaient coupables d'infractions en Andorre et, d'autre part, à propos des Français qui se seraient réfugiés en Andorre et de la possibilité d'utiliser la procédure d'extradition à leur égard.

a) Les infractions commises par des Français en Andorre :

Dans l'arrêt Vives (27) rendu en 1859, la Cour de cassation française a reconnu la compétence des tribunaux français pour un crime commis par un Français en Andorre.

De l'existence de certains usages consacrés par le décret du 27 mars 1806 fixant les rapports entre la France et l'Andorre, la Cour devait déduire que la France exerçait dans les Vallées un « droit de suzeraineté et une action administrative et judiciaire qui ne permettent pas de considérer son territoire comme étranger ».

La Cour estimait alors d'autant plus nécessaire de « maintenir cette protection à ce pays que les autorités andorranes ne peuvent d'après leur constitution poursuivre les criminels d'origine étrangère ; les repousser lorsque comme dans l'espèce elles remettent après information le prévenu à la justice française, ce serait assurer l'impunité au crime ».

Cette solution qui eût également été appliquée en cas de délit, s'explique en réalité d'une façon très simple ; à l'époque où l'affaire

(27) Cass., 12 mai 18589, S. 1859.I.975, voir Annexes, et D. 1859.I.89.

s'est produite, les Andorrans se trouvèrent fort embarrassés à l'idée de juger un Français criminel ; il leur parut bien plus facile de le remettre à la justice française en invoquant leurs coutumes qui interdiraient de juger des étrangers. En fait rien n'empêchait les Andorrans de le faire, mais ils préféraient l'éviter. La Cour de cassation accepta cette façon de voir sans apporter beaucoup de vérifications ; on remarque qu'après avoir jugé que l'Andorre n'était pas un territoire *étranger* par rapport à la France, la Cour reprenait à son compte l'argument andorran interdisant aux juridictions des Vallées de poursuivre des criminels *étrangers* ; d'après cet arrêt la situation de l'Andorre est pour le moins singulière : ce n'est pas un territoire étranger, mais les Français qui s'y trouvent sont des étrangers !

La solution de cet arrêt qui fut longtemps considéré comme un arrêt de principe, ne se justifie plus désormais, car les Français qui se rendent coupables d'infractions en Andorre sont bel et bien jugés dans les Vallées. Cependant ils vont ensuite en prison en France.

La meilleure preuve de l'inapplication actuelle de la jurisprudence Vives vient d'être fournie par un arrêt de la Cour d'appel de Dijon en date du 19 novembre 1967 (28). En effet cet arrêt a conclu à la possibilité d'invoquer l'article 14 Code civil à propos de l'Andorre ; cet article édicte que l'étranger, même non résident en France, pourra être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français.

La Cour a jugé qu'un sujet belge peut être attrait devant les tribunaux français pour les obligations qu'il a contractées en Andorre ; elle justifiait ainsi sa position :

« Attendu que la principauté d'Andorre, qui n'est pas soumise à la législation française et qui relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français, ne peut être considérée comme faisant partie intégrante du territoire français et par suite constitue un pays étranger qui entre dans le cadre des prévisions de l'article 14 Code civil. »

Ainsi est reconnu le caractère étranger de l'Andorre par rapport à la France ; la Cour d'appel de Dijon a repris la solution du tribunal administratif de Toulouse (29) ; ce dernier n'avait d'ailleurs pas été suivi par le Conseil d'Etat.

(28) Cour d'appel de Dijon, 10 novembre 1967, *Gaz. Pal.*, 1968.1.231, Elsen et la Cie Le Patrimoine c. Hoirs Bouillot. — Voir Annexes.

(29) Trib. Adm. de Toulouse, 26 novembre 1954, Regué, *Gaz. Pal.*, 1955.I.252 et Conseil d'Etat, Regué, 22 novembre 1957, *Gaz. Pal.*, 24.I.1958, 64. — V. Annexes.

b) La procédure d'extradition est-elle nécessaire à l'égard de Français coupables d'un crime ou d'un délit et réfugiés en Andorre ?

La Cour de cassation française a tout d'abord jugé dans un arrêt Laugé (30) rendu en 1845, que l'extradition d'un Français poursuivi pour crime et réfugié en Andorre est valablement opérée sur la réquisition d'un magistrat français agissant en vertu d'un mandat de justice délivré régulièrement. La Cour estimait que la procédure pouvait être autorisée par le procureur général syndic chargé du pouvoir exécutif dans les Vallées sur la réquisition du juge de paix en France qui « est en même temps juge Français du pays d'Andorre ».

La Cour repoussait l'argument du défendeur selon lequel le juge de paix en se rendant en Andorre avec une brigade de gendarmes français aurait commis une « violation d'un territoire d'un Etat neutre et indépendant rendant son extradition illégale.

Pour la Cour la question ne présentait pas de difficulté entre la France et les « autorités du territoire neutre d'Andorre » une décision préalable du gouvernement français étant inutile ; ainsi la Cour d'assises devant qui l'extradition était attaquée pour ces motifs ne devait pas accorder un sursis jusqu'à ce que le gouvernement ait statué sur le caractère et les effets de l'extradition ; en procédant ainsi elle méconnaissait « les règles de sa compétence » et commettait un « excès de pouvoir ».

Il est assez curieux de constater qu'en 1832 le ministre des Affaires étrangères avait une position opposée à celle que devait retenir la Cour de cassation en 1845 :

« Je ne pense pas » écrivait-il « que l'autorité française eût le droit de procéder par elle-même à l'arrestation d'un Français réfugié dans l'Andorre ; une pareille démarche ne pourrait être envisagée que comme une violation de territoire... Un tel abus de force... encouragerait l'Espagne à nous imiter... et nous avons intérêt à ce que l'indépendance et la neutralité de l'Andorre continuent d'être respectées » (31).

On ignore pour quelles raisons la Cour de Cassation devait décider le contraire...

Beaucoup plus récemment la Cour d'appel de Montpellier jugea dans un arrêt Boedecker et Ronski (32), rendu le 18 octobre 1962, que des prévenus refoulés d'Andorre en France ne peuvent valablement prétendre qu'il s'agit d'une extradition d'Andorre en France. Cet arrêt analyse ainsi la situation juridique des Vallées d'Andorre :

(30) Cass. Ch. crim., 9 mai 1845, S. 1945.I.396, voir Annexes, D. 1845.I.223.
(31) Communication du Ministre des Affaires étrangères au Ministre de l'Intérieur, Archives dép. Ariège, 1 Z 24.
(32) *R.G.D.I.P.*, 1963, pp. 936-942, note Ch. R. — Voir Annexes.

« ... qu'en effet, le territoire des Vallées d'Andorre, fief sans existence internationale, est une coseigneurie vestige des institutions féodales, placée sous le protectorat conjoint du Président de la République française qui a succédé aux droits des comtes de Foix, et de l'évêque espagnol d'Urgel, que la souveraineté du coprince français sur ce territoire se manifeste principalement par l'action administrative et judiciaire du viguier de France, laquelle suzeraineté ne permet pas de considérer ledit territoire comme étranger bien qu'il relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français ; qu'il n'existe dans ce territoire non souverain et qui n'a pas, en droit international, une personnalité indépendante, ni procédure d'exéquatur, ni extradition ; que l'Andorre n'est pas un Etat étranger ; qu'elle n'est même pas un Etat souverain pouvant passer des conventions diplomatiques. »

Cette analyse ne peut être acceptée ; en effet, comme nous le verrons le protectorat ne peut être établi que sur des Etats ; or, comme le remarque le professeur Rousseau cet arrêt « se donne immédiatement à cet égard le plus éclatant des démentis puisqu'il affirme aussitôt après qu'Andorre n'est même pas un Etat souverain ». D'autre part on voit mal ce que signifie l'expression « territoire... fief sans existence internationale ».

Mais si l'analyse de la situation juridique de l'Andorre laisse à désirer, par contre la solution retenue est acceptable eu égard à la situation très particulière dans laquelle se trouve l'Andorre vis-à-vis de la France : viguier et bayle sont nommés par ou au nom du coprince français qui est aussi le chef de l'Etat français. Aussi ne peut-il y avoir de véritable extradition d'Andorre en France ; voici d'ailleurs comment les choses se passent actuellement : les mandats d'arrêts émis par les juges français en matière criminelle sont en effet exécutoires à l'égard des Français se trouvant en Andorre. Le mandat d'arrêt transmis au procureur de la République à Perpignan est ensuite envoyé au viguier de France qui fait arrêter le prévenu et le fait remettre aux autorités françaises à la frontière (33).

Enfin ultimes particularités ; ni les mandats d'arrêts qui seraient rendus en matière politique, ni les contraintes de la douane française ne sont exécutoires sur le territoire andorran à l'égard d'un Français.

2° *A l'égard de l'Espagne*

En ce qui concerne les juridictions espagnoles, on ne trouve, et c'est assez curieux, pratiquement pas de décision intéressant l'Andorre : seul, à notre connaissance, un arrêt du Tribunal su-

(33) La solution est à cet égard identique à celle pratiquée par le Vatican avec l'Italie. V. P. Lesourd, *La Cité du Vatican*, Ec. Supérieure de Commerce de Paris, 1967, numéro spécial, pp. 79 à 85.

prême de Madrid en date du 18 octobre 1960 reconnaît-il une distinction très nette entre l'Espagne et l'Andorre en jugeant, en substance, sans entrer dans les caractéristiques politiques de l'Andorre, que ne peut être considéré comme espagnol, celui qui fait partie d'une communauté dans laquelle l'Espagne n'exerce pas la pleine souveraineté et dont les ressortissants ne sont nullement soumis aux obligations inhérentes à la nationalité espagnole.

L'extrême prudence des termes de l'arrêt dans l'énoncé de la situation de l'Andorre vis-à-vis de l'Espagne est très remarquable.

A propos de l'Espagne, on notera que le Tribunal Supérieur d'Andorre a jugé dans un arrêt rendu le 15 décembre 1967 que « les condamnations civiles prononcées par un Tribunal répressif saisi de l'action civile... doivent recevoir exécution à l'étranger » et qu'ainsi les condamnations civiles prononcées en Espagne avaient effet en Andorre (34).

Force est de constater que dans l'ensemble les juridictions françaises et espagnoles sont embarrassées lorsqu'elles ont à connaître d'une affaire intéressant un Andorran ou une personne se trouvant en Andorre. Là paraît évidemment la difficulté de situer les Vallées au point de vue juridique.

Enfin il existe un privilège de juridiction pour les ecclésiastiques andorrans, car tous les procès qui pourraient leur être intentés sont du ressort de l'officialité d'Urgel.

Appréciation sur le système judiciaire :

On ne peut manquer d'être frappé par la diversité des organes ayant qualité pour juger ; si on pense que l'Andorre n'avait guère plus de 6.000 habitants jusqu'au xx[e] siècle, il n'est que plus remarquable de voir à quel point la justice est établie de façon complète et précise dans les Vallées. Certes, il s'agit d'une justice simple, souvent archaïque, où le juge décide seul et en conscience ; il n'est limité que par la coutume et les usages, mais c'est là une importante limitation dans un pays où il n'existe aucune réglementation écrite, et, évidemment, aucune trace de code civil ou pénal.

Section III

L'administration en Andorre

L'organisation de certains services publics reflète bien l'originalité de la vie juridique des Vallées d'Andorre : la force publique, les postes, l'instruction publique, le système de concession et d'ex-

(34) Tribunal Supérieur d'Andorre, audience du 15 décembre 1967, Perpignan.

propriation, la Sécurité Sociale enfin vont nous éclairer sur l'esprit andorran ; le fonctionnement de ces divers organismes dont certains sont très anciens et d'autres au contraire tout récents, est riche d'enseignements permettant de mieux saisir le « fait andorran ».

§ 1. — La force publique dans les Vallées d'Andorre

Il n'y a pas d'armée en Andorre. Pourtant l'ordre public doit être assuré ; aussi tout Andorran de 16 à 60 ans doit-il être prêt à servir les coprinces et son pays. Mais l'obligation « militaire » se borne à imposer à tout homme la nécessité plus ou moins théorique de posséder chez lui un fusil en bon état et des munitions. Ainsi doit-il être possible de former une milice à chaque réquisition.

Dans les paroisses, le Comu choisit un capitaine et des lieutenants appelés dizeniers chargés de commander les hommes. Jadis les viguiers devaient tous les ans, passer la revue de la milice dans chaque paroisse ; mais actuellement, il est simplement demandé à tout Andorran de se présenter à Andorre-la-Vieille avec son arme une fois par an ; encore est-ce là une obligation qui tombe en désuétude. En effet le rôle de la milice va en diminuant ; autrefois, elle était chargée de surveiller la frontière, ou encore d'arrêter et de garder un coupable, mais elle n'a été mobilisée ni pendant les troubles de 1866 et 1881, ni en 1933 ou en 1936. Elle sert d'autant moins que, depuis 1931, un corps de police a été créé.

La police a son origine dans l'accord passé entre le Conseil Général des Vallées et la F.H.A.S.A. ; signé en 1929 cet accord qui, rappelons-le, laissait à cette société l'exploitation de l'énergie électrique des Vallées à charge pour elle de créer une route, prévoyait l'établissement d'un corps de police payé par la F.H.A.S.A. ; il comprenait un chef et cinq hommes. La création de la police fut officialisée et réglementée par un décret des viguiers du 11 juillet 1931 ; ce décret donnait comme cause à la création de la police le développement économique de l'Andorre et « la présence d'éléments étrangers dans les Vallées, susceptibles d'altérer la vie pacifique et réglée de leurs habitants » (35). Ce décret prévoyait la nomination des policiers par les viguiers après avis du Conseil Général des Vallées ; les viguiers en nommaient le chef. D'autre part le décret prévoyait la création d'une réserve composée de six hommes par paroisse ; le rôle de la police était ainsi déterminé : « Ils auront soin du service d'ordre et spécialement de la surveillance des éléments étrangers qui, pour quelque motif que ce soit, se trouvent dans les Vallées ; ils dénonceront tous les délits dont ils auront connaissance ».

(35) Cité par R. Toureng, *op. cit.*

A l'époque de la constitution de la police, la F.H.A.S.A. avait tout intérêt à ce qu'elle existât en raison des troubles causés par les éléments révolutionnaires espagnols. Mais actuellement la police est payée par le Conseil Général des Vallées. Elle comprend quatorze hommes et un chef et est directement placée sous les ordres des viguiers.

Il faut enfin noter une particularité ; en été la circulation automobile connaît de graves difficultés dans les Vallées en raison de l'afflux des touristes ; aussi a-t-on décidé de faire appel à des policiers étrangers : la France et l'Espagne envoient alternativement chaque été des agents ; pour sa part la France envoie des C.R.S. plus sévères, paraît-il, que leurs homologues espagnols.

§ 2. — Le service postal en Andorre

Il peut sembler curieux de consacrer quelques développements au service postal, mais il s'agit d'un domaine où la dualité de nationalité des coprinces a eu des conséquences importantes : en effet à propos des postes de nombreuses difficultés sont intervenues entre la France et l'Espagne.

Jusqu'à la fin du XIX^e^ siècle, le courrier était acheminé de façon rudimentaire : un service à pied reliait l'Andorre à Urgel. Or, en 1878, le Congrès postal de Paris avait établi un Règlement d'exécution de la Convention conclue qui spécifiait :

« Art. 32 I. — Sont considérés comme appartenant à l'Union postale universelle :

... 4. — Les possessions espagnoles de la côte septentrionale d'Afrique comme faisant partie de l'Espagne ; la République du Val d'Andorre et les bureaux de poste espagnols établis au Maroc, comme relevant de l'Administration des Postes espagnoles. »

La rédaction de ce texte passa à peu près inaperçue, mais le gouvernement français ne tarda pas à s'apercevoir de l'erreur qu'il contenait ; aussi fit-il organiser vers 1885 un service postal qui comprenait la création d'un réseau télégraphique, mais cette innovation provoqua les vives protestations de l'évêque d'Urgel qui, irrité de voir s'accroître l'influence française dans les Vallées, demanda en 1893 au Conseil Général de protester contre les empiètements de la France et... de démolir la ligne... Le Conseil refusa à l'unanimité. Cependant l'évêque, le temps ayant passé, fit construire en 1903 une ligne télégraphique reliant Urgel à San Julia de Loria, la paroisse d'Andorre la plus proche de l'Espagne. La France ne tarda pas à en faire autant de son côté de sorte qu'au début du XX^e^ siècle l'Andorre possédait un réseau télégraphique complet.

La France pouvait ainsi proposer au Congrès postal de Rome de 1906 une nouvelle rédaction de l'article 32 du règlement d'exé-

cution de la Convention de Paris de 1878 : la France souhaitait qu'il fût précisé :

« ... Les Vallées d'Andorre, comme desservies par l'Administration des Postes françaises et par l'Administration des Postes espagnoles. »

Mais la France se heurta au refus de l'Espagne ; du coup elle ne voulut pas accepter l'extension du réseau postal espagnol demandée par l'Espagne.

Pourtant en 1927 l'Espagne réussit à organiser un service postal en Andorre, mais à la demande des Andorrans des négociations s'ouvrent bientôt entre la France et l'Espagne. Elles aboutissent en 1929 car l'Espagne accepte de modifier l'article de la Convention de Stockholm relatif à l'Andorre : ce sera l'article 9 *e* de la Convention de l'Union Postale Universelle de Londres en date du 28 juin 1929 :

« Les Vallées d'Andorre continuent à être desservies par l'Administration des Postes espagnoles et l'Administration des Postes françaises. »

C'est dans cet esprit que la France et l'Espagne recherchent un accord durable ; il est évident que dans les négociations qui ont lieu, la délégation de pouvoir donnée par l'Espagne à l'évêque laisse paraître que c'est bien l'Administration espagnole qui est concernée par cet accord. Dans un ordre royal du 9 août 1930, il était en effet précisé :

« Sa Majesté le Roi ... donne son approbation à l'Illustre Monseigneur l'évêque d'Urgel coprince d'Andorre pour signer au nom de l'Administration espagnole les exemplaires définitifs de l'accord hispano-français... Vous êtes autorisé à adopter les dispositions requises pour l'approbation de ce décret. » (36)

Finalement on aboutit à un accord le 28 juin 1930 ; cet accord fut passé sous la forme d'un « Arrangement administratif » entre le ministre français des P.T.T. et le directeur général des Communications d'Espagne : l'expression « arrangement administratif » était suffisamment neutre pour éviter les problèmes qu'aurait pu poser l'établissement d'un véritable traité (nous reviendrons sur ce point en étudiant le régime international de l'Andorre).

Cet accord comprend dix articles : le premier précise que : « L'exécution des services postaux dans les Vallées d'Andorre se fera simultanément par l'Administration des Postes espagnoles et par l'Administration des Postes françaises ».

Il est fait état d'une coopération réciproque « dans un esprit amical », chaque organisme postal étant rattaché à l'Administration métropolitaine ; d'autre part seuls des Andorrans peuvent être employés en plus des fonctionnaires détachés de leur cadre. A l'article 6, il est prévu que « les tarifs en vigueur en Espagne et en

(36) Intérieur. Ordre royal n° 660 au *J.O.* espagnol du 9 août 1930, n° 1755, cité par R. Toureng, *op. cit.*, p. 103.

France respectivement seront appliqués dans leurs relations avec les Vallées » ; mais la disposition la plus originale figure sans conteste à l'article 9 : « Les deux Administrations s'engagent à reconnaître l'exemption d'affranchissement pour le courrier circulant à l'intérieur des Vallées ».

En effet cette disposition fait de l'Andorre le seul pays qui accorde une totale franchise pour la correspondance ordinaire circulant sur son propre territoire.

L'accord de 1930 (37) est toujours en vigueur et continue de régir le service postal ; cependant il ne réglait pas encore la question du téléphone. Dans ce domaine, le réseau central téléphonique andorran fut relié dès 1951 au réseau espagnol ; il fallut attendre 1967 pour que le réseau andorran soit relié à la France ; ce rattachement fut ainsi organisé : les installations de transmission et de commutation réalisées dans les Vallées d'Andorre ont été financées par le Conseil Général des Vallées et demeurent sa propriété depuis l'achèvement des travaux. Aussi le ministère français des Postes et Télécommunications dont les services assurent la comptabilité du nouveau réseau central andorran, laisse aux autorités locales une quote-part de taxe par unité de communication originaire ou à destination des Vallées. Ces dispositions ont fait l'objet d'un « arrangement administratif » passé avec le Conseil Général des Vallées, arrangement ne présentant à l'évidence rien d'un accord international. C'est le 25 avril 1967 que le nouveau central téléphonique entra en vigueur.

En ce qui concerne les timbres, il faut noter que si le tarif appliqué est le même qu'en France et en Espagne pour le courrier à destination de ces pays, ce sont en fait des timbres propres à l'Andorre qui sont utilisés. Or, on sait que c'est une des caractéristiques des « petits Etats » tels Monaco, San Marin, Liechtenstein de tirer d'importants bénéfices de la vente des timbres qui leur permet d'équilibrer leur budget. Pour ce qui est de l'Andorre, les bénéfices des timbres-poste ont permis à la France de couvrir une partie des frais causés par le fonctionnement de la poste : ils ont permis la création d'une nouvelle poste, l'amélioration des divers services, et surtout le financement de la Sécurité Sociale. De plus, la moitié du bénéfice brut de l'exploitation postale française, soit pour 1967 une somme de 515.324 francs est remise au Conseil Général des Vallées (38).

Il y a donc en Andorre des postes françaises et des postes espagnoles ; chacune dispose de ses propres boîtes aux lettres. Le service postal est donc bien une originalité dans les Vallées.

(37) V. le texte intégral dans Raoul et Alsina, *L'Andorre intime*, 1964, pp. 26-27.

(38) *Le Figaro*, 12 octobre 1968.

§ 3. — L'Instruction publique

Suivant une très ancienne tradition, la France participe à l'éducation des Andorrans : on trouve ainsi un privilège de 1457 par lequel le cardinal de Foix Pierre d'Albano avait fondé vingt-cinq bourses dont les titulaires devaient être pris pour moitié dans le comté de Foix et pour moitié en Andorre. En fait l'octroi de bourses est la manifestation la plus régulière de l'aide de la France ; après une assez longue période de désuétude, le système de bourses accordées aux Andorrans a été repris en 1862 à la suite d'une demande du Conseil Général adressée à Napoléon III (39). Au début du xx[e] siècle, le gouvernement français fit ouvrir des écoles : un décret présidentiel du 15 juin 1917 prévoyait « la création d'écoles primaires publiques ayant pour objet l'enseignement de la langue française sur le territoire de la République d'Andorre » (*sic*). Cet enseignement français se bornait à préparer les enfants au certificat d'études, mais en 1957 un cours complémentaire a été créé.

L'ouverture des écoles françaises a amené l'évêque d'Urgel à avoir les siennes ; il commença par faire apprendre l'espagnol aux enfants andorrans par des religieux, puis il établit de véritables écoles, mais le soutien que lui apportait le gouvernement espagnol disparut avec l'établissement de la République en Espagne. L'intervention d'un délégué du gouvernement républicain pour les affaires d'Andorre, installé à Urgel conduisit le Tribunal des Corts à décider en 1933 la fermeture des écoles de l'évêque ajoutant « qu'il ignore les écoles épiscopales et affirmant qu'il ne tolérera pas en Andorre d'autres écoles que celles publiques autorisées par lui » (40). Cette mesure devait s'avérer assez provisoire et, dès 1934, l'Espagne décida d'établir en Andorre un système d'enseignement comparable au système français.

Il y a actuellement deux types d'écoles :

— des écoles françaises où enseignent des instituteurs andorrans formés en France,

— des écoles espagnoles dirigées par des instituteurs andorrans ou espagnols.

D'autre part en 1966 l'évêque d'Urgel a fait ouvrir un collège d'enseignement secondaire.

La France doit-elle accroître son aide intellectuelle à l'Andorre ? On peut penser que l'octroi de bourses qui permet l'accès à la culture française est un bon système ; cependant les Andorrans qui, grâce à ces bourses, poursuivent leurs études en France, sont très

(39) La décision fut prise par un décret impérial du 24 décembre 1862, Archives départementales de l'Ariège, 1 Z 85.

(40) Cité par R. Toureng, *op. cit.*, p. 107.

peu nombreux et il serait sûrement souhaitable de chercher à augmenter leur nombre. C'est certainement un des plus sûrs moyens de développer l'influence française dans les Vallées que d'ouvrir de la façon la plus large l'accès à notre culture aux Andorrans. Toutefois lors de sa visite en Andorre, le général de Gaulle a « parlé de la création éventuelle d'un établissement d'enseignement secondaire qui semble s'imposer dans la mesure où deux tiers des jeunes Andorrans fréquentent les écoles françaises et un tiers seulement les écoles espagnoles » (41).

§ 4. — La délivrance de concessions et l'expropriation

1° *Les concessions*

Cette question a son importance en Andorre : l'octroi en 1929 d'une concession à la F.H.A.S.A. a été à l'origine des grandes transformations qui ont mis fin à l'isolement de l'Andorre. D'autre part les problèmes posés par les concessions ont été parfois difficiles à résoudre. En effet comme le remarquait Brutails :

« Le régime domanial, en Andorre tout spécialement, est fait de titres particuliers bien plus que de théories générales et de principes juridiques » (42).

La règle essentielle est que les biens domaniaux appartiennent aux coprinces qui peuvent seuls modifier ou aliéner le domaine public sans que le Conseil Général puisse intervenir. Pourtant, il « a cru pouvoir disposer à sa guise, sans en référer aux coseigneurs, des biens dont il n'est que l'administrateur au profit de personnes qui ne présentaient pas toujours de garanties suffisantes » (43).

Les coprinces ont donc le droit de délivrer des concessions, droit qui découle directement de leur droit de propriété du domaine public. Ils l'ont d'ailleurs rappelé dans la convention du 25 février 1881 :

« Considérant que les coprinces en raison de leur souveraineté ont la mission d'interdire tout ce qui revêt un caractère d'immoralité comme aussi la faculté exclusive de juger de l'opportunité et de l'extension des concessions légitimes de toute espèce qui peuvent être ou avoir été sollicitées du Conseil Général » (44).

(41) Déclaration de M. Gorse, Ministre de l'Information, à l'issue du Conseil des Ministres du 25 octobre 1967 ; *Le Monde* du 27 octobre 1967.
(42) A.J. Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, p. 165.
(43) P. Barbier, *La coutume privée d'Andorre*, thèse, p. 95.
(44) *Revue de droit international et de législation comparée*, 1881, p. 223.

En pratique, on a admis que le Conseil général des Vallées pouvait accorder des concessions sous réserve de l'approbation des coprinces : Mlle Toureng a ainsi pu écrire :

« Quant aux demandes ayant pour objet la construction de routes ou de voies ferrées, l'exploitation de carrières, de mines ou d'eaux thermales, en un mot se rapportant à des travaux d'une utilité ou d'une moralité incontestables, elles pourront être reçues et étudiées par le Conseil Général, mais à quelque époque qu'elles aient été ou puissent être présentées ou accueillies, elles n'auront d'effet légal qu'après avoir été soumises à l'agrément des coprinces et avoir reçu leur sanction suprême. » (45)

Il est d'ailleurs arrivé que des concessions accordées par le Conseil Général soient révoquées par les coprinces : ainsi en 1888 et 1919 pour les concessions Escande-Voltan et Kelly ; de même en 1930 à l'encontre du « Brooms Syndicat » organisation dont le siège était en Australie et qui voulait établir dans les Vallées une agence de pari mutuel avec délivrance de tickets pour les courses de chevaux. Le motif de l'annulation est toujours le même : préserver la moralité de l'Andorre.

Mais les coprinces accordèrent la plus grande concession en autorisant la F.H.A.S.A. (Forces Hydrauliques d'Andorre, Société Anonyme). Cette société devait avoir une grande influence dans les Vallées : composée par moitié de capitaux français et espagnols et placés sous gestion espagnole, elle exploite les gisements miniers moyennant le versement d'indemnités au Conseil Général avec qui elle devait bientôt entrer en conflit.

Le recours aux coprinces est généralement prévu dans le cas de difficultés dans l'exécution du cahier des charges établi pour chaque concession ; les coprinces ont d'ailleurs le droit de modifier ou de révoquer les concessions : la concession accordée à la Société Le Nickel fut révoquée par un décret présidentiel le 19 avril 1928. C'est aussi un problème d'octroi de concession qui fut à l'origine de l'affaire de Radio-Andorre (46).

De nos jours, il y a trois concessions en Andorre accordées l'une à la F.H.A.S.A., les deux autres aux radios : Radio-Andorre et Andorre-Radio.

Il faut dire qu'actuellement le Conseil Général peut jouer un rôle plus important dans l'octroi des concessions, les coprinces conservant un simple droit de tutelle.

2° *L'expropriation*

Contrairement à beaucoup d'autres réglementations, l'expropriation est de création récente en Andorre. Introduite à la fin du

(45) R. Toureng, *op. cit.*, p. 109.
(46) V. *infra.*

XIX[e] siècle, « la déclaration d'utilité publique est prononcée par le Conseil Général lequel ne l'accorde guère qu'aux administrations et aux syndicats » (47). Mais la procédure d'expropriation n'était pas davantage précisée : le récent développement de l'Andorre a fait apparaître la nécessité d'une réglementation ; celle-ci est venue sous la forme d'un décret du 11 avril 1958 pris par les Délégués permanents après avis du Conseil Général :

D'après ce décret, le Conseil Général décide de la déclaration d'utilité publique : après une enquête de 13 jours, elle est transmise aux viguiers qui à leur tour la font parvenir aux délégués permanents ; ceux-ci ont un mois pour se prononcer sur l'opportunité de cette déclaration. Le dossier est ensuite transmis au Juge des Appellations qui se livre à une nouvelle enquête avant de réunir une commission qui comprend les deux notaires et un membre du Conseil Général. Cette commission fixe le prix de l'indemnisation dans les quinze jours.

Ce schéma semble donner des garanties sérieuses aux personnes expropriées, compte tenu de la diversité des personnes qui se prononcent sur l'opportunité de l'expropriation ; d'autre part la procédure prévue est rapide ce qui est le plus fréquemment souhaitable. Mais en réalité le décret de 1958 a eu beaucoup de mal à entrer en application, et ses dispositions sont souvent malmenées.

§ 5. — La Sécurité Sociale

Son instauration en Andorre, toute récente, vient de donner lieu à diverses péripéties. Jusqu'en 1966 il n'y avait aucune réglementation sociale en Andorre ; tout au plus le ministre français du Travail avait-il décidé pour les Andorrans séjournant en France :

« Il y a lieu de considérer que les Andorrans ne tombent pas sous le coup des prescriptions de la loi des assurances sociales relatives aux étrangers et doivent, en conséquence, s'ils travaillent en France être assimilés aux salariés français au regard des assurances sociales. » (48)

Mais en janvier 1966, le Conseil Général des Vallées proposa aux coprinces d'instituer une réglementation du travail ; un système de Sécurité Sociale serait établi pour tous les salariés travaillant sur le territoire andorran (49).

Il était aussi prévu que les salariés auraient droit à un jour de repos hebdomadaire et à deux semaines de congé annuel ; la journée de travail était limitée à huit heures.

(47) Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, p. 195.
(48) Lettre du Ministre du Travail au Préfet des Pyrénées-Orientales, 6 novembre 1933, citée par R. Toureng, *op. cit.*, p. 182.
(49) *Le Monde*, 30 juillet 1966 et *L'Express*, 8-14 août 1966.

La réforme devait intéresser trois à quatre mille travailleurs en majorité espagnols. Le financement de la Sécurité Sociale n'a pas été assuré par le compte appelé « Fons de previsio social » que le Conseil Général des Vallées alimente traditionnellement avec les sommes qui lui sont rétrocédées par la France, c'est-à-dire la moitié des bénéfices réalisés par l'exploitation postale française soit pour 1967 une somme de 515.324 francs (50). Toutefois la France apporta une aide technique et financière en versant à l'U.R.S.S.A.F. de Toulouse une somme équivalant à un million de pesetas destinée à couvrir les frais de programmation de la gestion. Les règlements (général, technique, administratif et contentieux) furent adoptés par le Conseil Général des Vallées le 11 novembre 1966 et bientôt après par le délégué permanent français ; mais l'accord du délégué permanent épiscopal fut plus long à obtenir. Cependant après diverses modifications le système accepté par les deux délégués permanents le 27 décembre 1967 (51) put entrer en vigueur le 1er avril 1968. Mais l'application rencontra des difficultés, le Conseil Général des Vallées ayant décidé de réserver les avantages sociaux aux seuls salariés qui étaient obligés d'adhérer tandis que les non salariés ne pouvaient être affiliés qu'individuellement.

Quant aux élections prévues pour la constitution du Conseil d'Administration, il avait été prévu que seuls les titulaires du passeport andorran pouvaient être élus administrateurs. Toute la population active était en mesure de voter, mais de multiples pressions furent exercées pour obtenir la possibilité d'élire administrateurs des personnes d'une autre nationalité.

Les élections prévues pour la constitution du Conseil d'administration de la Sécurité Sociale furent boycottées : 80 votants se présentèrent sur les 2.500 adhérents inscrits. Les commerçants et salariés non andorrans qui représentent près de 90 % de l'activité locale établirent une « supplique au Syndic et aux viguiers demandant l'annulation du scrutin et l'extension du bénéfice des lois sociales à tous (52).

Finalement on décida d'étudier ces revendications et un « second tour » de scutin permit l'élection du Conseil d'Administration (53).

(50) *Le Figaro*, 12 octobre 1968.

(51) Les règlements ont été publiés par les soins du Conseil Général des Vallées dans un opuscule intitulé « Reglament de la Seguretat Social Andorrana ».

(52) *Le Figaro*, 22 juillet 1968.

(53) *Diario de Barcelona*, 31 juillet 1968.

DEUXIÈME PARTIE

LES VALLÉES D'ANDORRE, ENTITÉ DE DROIT INTERNATIONAL

Nous essayerons dans cette deuxième partie de déterminer ce qu'est le régime international des Vallées d'Andorre. Dans la mesure où aucun texte ou accord n'a pas depuis les Paréages réglé cette question, la seule méthode possible est d'examiner d'abord comment se comporte l'Andorre au regard du droit international public.

Ce n'est qu'après cette étude que nous pourrons tenter de définir la nature juridique des Vallées.

TITRE I

LES VALLÉES D'ANDORRE DANS LA VIE INTERNATIONALE

Il faut en premier lieu rechercher la condition juridique des coprinces en droit international ; pour cela il faut d'abord déterminer l'étendue de leurs pouvoirs et notamment s'ils détiennent la souveraineté en Andorre. Mais l'identité même de ces coprinces, c'est-à-dire le fait que l'un soit un chef d'Etat et l'autre un évêque, pose évidemment le problème de l'égalité de leurs droits internationaux.

L'examen de la vie internationale de l'Andorre doit ensuite nous conduire à l'étude des particularités dues aussi bien à sa situation juridique qu'à sa situation économique : les rapports de l'Espagne et de l'Andorre et les avantages douaniers dont bénéficient les Vallées en constituent les traits les plus marquants. Enfin les vicissitudes de la radio en Andorre représentent le meilleur exemple des difficultés juridiques provoquées par le maintien d'institutions féodales à notre époque.

CHAPITRE PREMIER

LES COPRINCES EN DROIT INTERNATIONAL

Section I

Les coprinces sont-ils souverains ?

C'est sur ce point précis qu'ont porté les plus vives controverses : la majeure partie des auteurs espagnols estiment que l'évêque d'Urgel est le seul souverain des Vallées d'Andorre, tandis que les auteurs français croient le plus souvent que le président de la République française a conservé la souveraineté exercée par Charlemagne. Examinons donc ces deux catégories d'opinion et leurs nuances, parfois importantes, avant de reprendre la question dans son ensemble.

§ 1. — Les controverses juridiques

1° *Les arguments en faveur de la souveraineté de l'évêque d'Urgel*

M. Juan de Dios Trias a exposé cette théorie à la fin du XIX[e] siècle (1) ; cet auteur estime que Charlemagne s'était dessaisi de certains droits en faveur de l'évêque d'Urgel tels que la dîme et le droit de marché, et surtout que son successeur Charles le Chauve avait donné l'Andorre en 843 au comte d'Urgel. En 988 le comte d'Urgel aurait rétrocédé l'Andorre à l'évêque d'Urgel. Celui-ci aurait inféodé l'Andorre aux seigneurs de Caboet, puis aux seigneurs de Castelbon, enfin aux comtes de Foix qui, après bien des difficultés, auraient extorqué aux évêques certains droits sur l'Andorre. Les comtes de Foix auraient transmis ces quelques droits à la Mai-

(1) J. de Dios Trias, *Constitucion politica y personalidad internacional del principado de Andorra*, Barcelone, 1890.

son de Bourbon qui les aurait détenus à titre personnel ; ainsi à la chute de la Maison de Bourbon, ces droits auraient été périmés, et la France républicaine ne serait en Andorre qu'un vassal de fait, de l'évêque.

Cette analyse fut énergiquement critiquée par Brutails (2) qui montra l'impossibilité de prouver que Charlemagne se fût dessaisi de quelques droits sur l'Andorre au profit des évêques d'Urgel. D'autre part, il prouva que M. de Trias avait inexactement reproduit le diplôme de Charles le Chauve de 843, la cession n'intéressant qu'une « villa royale » située en Andorre et non toute l'Andorre. Brutails estimait aussi, mais d'une façon plus contestable, que le fief que la Maison de Caboet tenait de l'Eglise d'Urgel n'était qu'une concession de droits. Il n'avait pas de mal à montrer que le paréage n'avait pas été extorqué aux évêques et que les droits des comtes de Foix loin de demeurer dans le patrimoine personnel des Bourbons, ont bien été transférés à la Couronne de France par les actes de 1610 et 1620.

Brutails a eu raison sur bien des points essentiels : le diplôme de 843 n'intéressait qu'un domaine privé, le paréage confirmé par le Pape a pleine valeur, et c'est très régulièrement que la République française confère à son président le titre de coprince d'Andorre. Par contre nous avons vu que les évêques ont inféodé toute l'Andorre et pas seulement un « fief taillé », aux seigneurs de Caboet.

Cependant l'analyse de M. de Trias devait être reprise avec quelques variantes par des auteurs espagnols, estimant à la suite de M. Baudon de Mony, que l'évêque ne perdit dans la conclusion du Paréage que ce qu'il « céda expressément » ; ce qui revient à dire : l'évêque détenait la souveraineté sur l'Andorre qui lui était reconnue par les actes de 988 et 1159 ; dans les Paréages, il n'a accordé que certains droits aux comtes de Foix, mais a conservé sa propre souveraineté. Donc, estiment ces auteurs (MM. de Los Rios et Vidaly Guitart notamment) l'actuel coprince français, en admettant qu'il est vraiment titulaire d'un droit régulier en Andorre, ce dont ils doutent, n'est que le vassal de l'évêque, seul souverain des Vallées (3).

D'autres auteurs, et notamment Miret y Sans (4), ont cru que le roi de France ayant cédé au roi d'Aragon la souveraineté qu'il détenait, en particulier sur les comtés de Barcelone et Urgel, dans le traité de Corbeil (11 mai 1258), le roi d'Aragon serait souverain

(2) A.J. Brutails, « Etude critique sur les origines de la question d'Andorre », *Revue des Pyrénées*, 1891.

(3) Voir Ch. Baudon de Mony, *Relations politiques..., op. cit.*, p. 235 ; F. de Los Rios Urruti, *Vida e instituciones del pueblo de Andorra*, Madrid, 1920, pp. 58 et 92 ; J.M. Vidal y Guitart, *Instituciones politicas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949, pp. 220 à 230.

(4) J. Miret y Sans, *Noves y documents inedits sobre la familia senyorial de Caboet y la questio d'Andorra*, Barcelone, 1918.

en Andorre où l'évêque d'Urgel ne serait que son représentant ; ainsi les fiefs ayant été rattachés au pouvoir central lors de l'abolition de la féodalité en Espagne, l'Espagne détiendrait la souveraineté sur les Vallées et elle serait représentée par l'évêque d'Urgel.

2° *Les arguments en faveur de la souveraineté de la France*

A ces diverses théories, des auteurs français ont répondu d'une façon radicalement opposée. Reprenant les idées de Brutails, M. Vilar a présenté une étude originale sur la souveraineté en Andorre (5) :

Pour M. Vilar, l'Andorre est un fief ; or, un fief « inséparable de l'idée de vassalité n'a pu produire qu'une seigneurie, c'est-à-dire un pouvoir non souverain. Ni l'évêque d'Urgel, ni le chef du gouvernement français ne peuvent donc, à titre de coseigneurs, arguer d'une souveraineté qu'un tel titre non seulement ne comporte pas, mais exclut » (6).

Après avoir rappelé l'importance des libertés andorranes, M. Vilar pose la question de la souveraineté qui « existe toujours en dehors et au-dessus des droits seigneuriaux ». L'auteur pense que la souveraineté revient à celui de qui émanent les premières concessions andorranes, et « en tout cas, au roi de France dont les comtes et les évêques étaient également sujets à cette époque » (7). Il en résulte que :

« Maintenant, le chef de l'Etat français est à la fois coseigneur d'Andorre au même titre que l'évêque d'Urgel, comme héritier des comtes de Foix et comme successeur des Rois de France son propre suzerain. »

Et M. Vilar de trouver trop modeste la théorie de l'égalité des coseigneurs ; M. Vilar se défend ensuite d'aboutir à une cosouveraineté de la France et de l'Espagne par suite du transfert de souveraineté impliqué par le traité de Corbeil. Il justifie ainsi sa théorie :

« En effet Louis IX n'a pas cédé, par le traité de Corbeil, ses droits de suzeraineté sur l'Andorre, mais sur l'Urgel. Certes les évêques d'Urgel étaient déjà coseigneurs d'Andorre, mais l'Andorre et l'Urgel sont deux seigneuries distinctes et les droits cédés l'ont été au point de vue territorial, comme cela se faisait toujours, sur une de leurs seigneuries, l'Urgel, et non, au point de vue personnel, sur toutes les terres où ils étendaient leur pouvoir. Ils sont donc après ce traité, vassaux du roi d'Aragon (aujourd'hui d'Espagne) pour l'Urgel, et du roi de France pour l'Andorre. Et c'est ce qui

(5) A. Vilar, *L'Andorre, étude de droit public et droit international,* thèse droit, Paris, 1904.
(6) A. Vilar, p. 54.
(7) A. Vilar, p. 55.

explique qu'ils soient restés seigneurs d'Andorre. Lorsque l'Espagne a aboli, en 1811 le régime féodal, elle aurait confisqué les droits de l'évêque sur les Vallées si elle eût été suzeraine comme elle l'a fait des droits des évêques sur l'Urgel, et la France serait précisément... en indivision avec l'Espagne pour l'Andorre. »

M. Vilar se défend de nier l'importance des Paréages qui « n'ont jamais prétendu remplacer le droit féodal alors en pleine vie, mais l'expliquer et l'arbitrer en cas difficile ». Mais assez curieusement, cet auteur indique ensuite que son analyse ne tend pas à la souveraineté exclusive de la France, mais à « la reconnaissance théorique d'un droit éminent de cette nation par dessus l'égalité pratique des pouvoirs des coseigneurs conformément au paréages eux-mêmes. Et cette égalité, bien qu'elle ne nous paraisse pas répondre aux droits historiques, nous comprenons fort bien qu'elle soit admise comme la thèse officielle du gouvernement français ».

La conclusion est inattendue ; après avoir cherché à prouver la souveraineté de la France, M. Vilar se défend d'aboutir à une souveraineté exclusive, et il juge la théorie de l'égalité des coprinces comme « l'extrême limite des concessions possibles » de la part de la France.

L'analyse de M. Vilar qui fut d'ailleurs reprise implicitement par Mlle Toureng (8), est intéressante à bien des titres ; mais l'auteur n'a pas été tout à fait logique dans son exposé : il eût fallu étudier ce que devenait la vassalité du successeur du comte de Foix ; en effet, prise à la lettre, son analyse aboutirait à la conclusion suivante : le chef de l'Etat français est le détenteur de la souveraineté en Andorre, au-dessus des coprinces. Mais étant lui-même un des coprinces, il est vassal de l'évêque pour l'exercice des droits seigneuriaux réglementés par les Paréages !

En réalité la notion de la souveraineté est infiniment plus complexe : elle nécessite une étude très approfondie de l'histoire de l'Andorre et du droit féodal ; et d'abord, ne faut-il pas commencer par rechercher si la notion de souveraineté existait au Moyen Age ?

§ 2. — Analyse de la question

Le concept de souveraineté est toujours délicat à saisir, surtout quand il concerne des événements du Moyen Age. Il n'a pas en effet reflété la même signification au cours des siècles : au Moyen Age, est souverain celui qui exerce un pouvoir « qui ne dérive pas de l'hommage » (9). Ainsi la « souveraineté » consiste-t-elle en un pouvoir royal qui n'est « partagé par aucune autorité à l'intérieur

(8) R. Toureng, *Statut juridique des Vallées d'Andorre, op. cit.*, pp. 88 et suiv.

(9) J. Ellul, *Histoire des Institutions de l'époque franque à la Révolution*, Thémis, 1964, p. 252.

du royaume ni dominé par aucune puissance extérieure » (10). Mais ce n'est que bien plus tard, vers le xv[e] siècle que le concept de souveraineté prendra la forme qu'il a conservée de nos jours, c'est-à-dire « le pouvoir inconditionné de commander qui appartient au monarque ».

On voit donc qu'il n'existait pas de véritable souveraineté au sens où nous l'entendons, au Moyen Age : la féodalité rendait plus complexe encore l'exercice du pouvoir, dans la mesure où l'État, loin de posséder une indépendance absolue, se trouvait concurrencé par la féodalité, car suivant la formule de Beaumanoir : « Chacun baron est souverain en sa baronnie » (11).

En ce qui concerne l'Andorre, on se rappelle que Charlemagne voulant lutter contre les Arabes qui occupaient l'Espagne, fit plusieurs expéditions et imposa sa domination sur toute la Catalogne, et même sur une région plus vaste dénommée Marche Hispanique par les historiens soucieux de la différencier de l'Hispania alors occupée par les Sarrasins (12).

L'Andorre fut certainement comprise dans cette région, et tous les auteurs s'accordent — pour une fois — à reconnaître qu'elle fut placée sous la domination de Charlemagne. On sait aussi que Charlemagne installa de nouveaux comtes et vassaux royaux dans toute cette région, et que l'autorité royale y fût effective. Charlemagne l'exerça comme roi, puis comme empereur à partir de 801. Après lui Louis le Pieux, Charles le Chauve et Louis le Bègue en firent autant. La domination du souverain s'exerça par l'intermédiaire des comtes qui avaient juré fidélité au souverain. Mais le temps consolida le rôle de ces comtes qui finirent par convertir leur fonction « en une quasi-propriété dont ils disposent comme d'un bien privé » (13). Dès lors au renforcement du pouvoir comtal correspond l'affaiblissement du pouvoir royal, et, au milieu du x[e] siècle, le pouvoir royal se trouve réduit à un « principat théorique » sur cette région. Aussi quand le comte Borrel de Barcelone et d'Urgel, menacé par un chef musulman, sollicite de Lothaire l'aide royale en 985, il n'obtient une réponse que du deuxième successeur de celui-ci, Hugues, en 988 ; Hugues se déclarait prêt à l'aider en échange de l'obligation faite au comte de Barcelone de réaffirmer sa fidélité au souverain. Le Comte ne suivit pas l'obligation du roi qui n'intervînt pas. Or, ce même Borrel avait en 988, la même année, échangé des alleux avec l'évêque d'Urgel et notamment lui avait laissé des alleux situés en Andorre (14) et composant en fait pratiquement toute l'Andorre.

(10) J. L'Huillier, *Eléments de droit international public*, Paris, 19[illegible], éd. Rousseau, p. 19.

(11) Beaumanoir, *Coutumes de Beauvaisis...*, tome II, p. 22.

(12) R. d'Abadal, « La domination carolingienne en Catalogne », *Revue historique*, t. CCXXV, avril-juin 1961, pp. 319 à 340.

(13) R. d'Abadal, p. 330.

(14) Voir Historique, pp. 26 et 27.

On voit donc la complexité de la situation : le pouvoir suprême, disons la souveraineté, est toujours détenu à la fin du x[e] siècle par les rois francs ; mais cette souveraineté de la Catalogne, qui s'étend à l'Andorre, est devenue théorique quoique « juridiquement très certaine » comme le remarque M. Ponsich (15). Le comte Borrel de Barcelone et d'Urgel qui exerçait, au nom des rois Francs, le pouvoir en Andorre, s'est dessaisi de ces alleux au profit des évêques d'Urgel. Mais il ne pouvait se dessaisir de la souveraineté qui ne lui appartenait pas. Dans l'échange de 988, il a certainement outrepassé ses droits.

Quoi qu'il en soit, les rois francs avaient cessé de s'intéresser à la « Marche Hispanique » ; l'évolution suivit son cours jusqu'au Traité de Corbeil du 11 mai 1258. Dans ce traité entre le roi de France Louis IX et le Roi d'Aragon Jacques I[er], Saint Louis renonçait en son nom et en celui de ses successeurs à tous les droits qu'il pouvait posséder et auxquels il pouvait prétendre « tam in dominiis sive dominicaturis quam feudis et aliis quibuscumque » (16) dans les comtés de Barcelone, d'Urgel, de Besalu, de Roussillon, l'Ampourdan (ou Empories), Cerdagne, Conflent, Gérone et Vich (ou Ausone) ainsi que dans leurs dépendances.

Saint Louis renonçait donc à la souveraineté qu'il tenait de ses prédécesseurs sur cette région, et, en échange, le roi d'Aragon abandonnait ses « droits réels de suzeraineté » (17) sur les comtés de Carcassonne et de Razès, le Lauraguais et le Tennenès, etc... L'évêque d'Urgel devenait espagnol.

Et l'Andorre ? La situation se complique encore du fait que le pays de Foix mentionné dans le préambule du traité parmi ceux sur lequel le roi d'Aragon émettait des prétentions, ne figure pas dans l'article où sont énumérées ses renonciations ; le comté de Foix ne figure pas davantage dans la procuration donnée par le roi d'Aragon et dans la ratification du traité. Est-ce un oubli ou une volonté manifeste ? M. de Tourtoulon pense que les envoyés du roi d'Aragon avaient dû outrepasser leurs pouvoirs (18) ; peut-être aussi en raison de certaines difficultés, préféra-t-on éluder ce point précis.

En ce qui concerne l'Andorre, l'incertitude est double : puisqu'elle n'était pas expressément désignée, faisait-elle partie du Comté de Foix, et ce comté de Foix faisait-il partie du traité de Corbeil, ou bien faisait-elle partie du pays d'Urgel ? Il est impossible de répondre d'une façon absolue : en 1258, Roger IV de Foix agit pratiquement seul en Andorre, sans tenir compte de l'évêque

(15) P. Ponsich, *Les grands faits de l'histoire andorrane, op. cit.*, 3[e] article.

(16) Voir texte du Traité de Corbeil dans Ch. de Tourtoulon, *Jaime I[er] le Conquérant, roi d'Aragon, comte de Barcelone, seigneur de Montpellier, d'après les chroniques et les documents inédits - Etudes sur la Maison de Barcelone*, Montpellier, 1867, t. II, p. 316.

(17) P. Ponsich, *op. cit.*

(18) Ch. de Tourtoulon, *op. cit.*, p. 517.

qui est pourtant son suzerain, puisque les comtes de Foix n'ont de droits sur l'Andorre qu'en tant que successeurs des seigneurs de Caboet à qui les évêques avaient inféodé l'Andorre. Mais on peut tout aussi bien prétendre que l'Andorre située sur le versant méridional des Pyrénées faisait partie du diocèse d'Urgel compris dans le pays d'Urgel auquel renonçait Saint Louis.

En faveur de cette thèse, on trouve incontestablement l'acte du Parlement de Paris de 1299 précisant que l'Andorre est « extra regnum », en dehors du royaume (19).

Donc un demi-siècle à peine, après la conclusion du traité de Corbeil, le Parlement de Paris jugeait que l'Andorre faisait partie des territoires sur lesquels la France avait renoncé d'exercer sa souveraineté, et donc du pays d'Urgel. Cependant on trouve un texte contraire dans le compte rendu d'une enquête à laquelle ont fait procédé le comte de Foix et l'évêque d'Urgel, à la date du 9 octobre 1346. Il fut répondu que :

« de mémoire d'homme... la Vallée d'Andorre est et a toujours été un territoire distinct et séparé du territoire de la Cerdagne, de l'évêché d'Urgel, du vicomté de Castelbon, de l'Urgelet et de tous autres territoires et lieux. » (20)

Ce texte a sans doute été écrit en réaction contre les tentatives du roi d'Aragon qui revendiquait la souveraineté sur l'Andorre comme en témoignent divers actes du XIV[e] siècle, tels que cessions de privilèges et franchises, déclarations situant l'Andorre en Catalogne, etc... (21). Ces actes ne furent pas d'ailleurs seulement théoriques et l'Espagne a toujours accordé des privilèges douaniers à l'Andorre, ce qui n'implique pas d'ailleurs la reconnaissance d'un droit de souveraineté. Si donc certains rois d'Aragon ont revendiqué la souveraineté sur l'Andorre ce fut essentiellement en raison du traité de Corbeil dont ils estimèrent qu'il prévoyait la cession de l'Urgel y compris l'Andorre, à l'Espagne. Mais par la suite, les rois d'Aragon puis d'Espagne, sentant l'impossibilité de prouver juridiquement leurs revendications cessèrent de prétendre à une souveraineté qu'aucun acte ne leur a jamais reconnu ; à preuve, le fait qu'en 1811 lors de la suppression de la féodalité en Espagne, l'Andorre ne fut pas rattachée à l'Espagne (22) ; il est vrai que depuis 1806 l'Andorre avait renoué des liens particuliers avec la France.

(19) E. Boutaric, *Actes du Parlement de Paris*, tome II, p. 20.

(20) F. Valls y Taberner, *op. cit.*, t. III, pp. 511 et suiv.

(21) Actes du 15 octobre 1303 et du 6 novembre 1328 par lesquels le roi d'Aragon place les Andorrans « sous sa protection spéciale », *in* Valls Taberner, *op. cit.*, t. III, pp. 447-448 et 454-455.

Acte d'exemption de droit pour les marchandises venant d'Andorre, 1369, *in* Archives du Ministère des Affaires étrangères, Mémoires et Documents, Andorre, vol. 2, fol. 132 et acte semblable du 14 septembre 1383, même référence, fol. 168.

Acte du 29 octobre 1390 : déclaration du roi d'Aragon attestant que l'Andorre est sise en Catalogne, même référence, fol. 167.

(22) Fait important, justement souligné par M. Vilar : v. *supra*.

Résumons-nous : réserve faite de la signification particulière de la souveraineté au Moyen Age, l'Andorre a d'abord été sous la domination de Charlemagne et des rois francs. Cette domination n'a jamais été formellement cédée depuis lors : le comte de Barcelone et d'Urgel ne pouvait céder que les droits seigneuriaux qu'il tenait des rois francs, mais non la souveraineté qui ne lui appartenait pas. L'évêque d'Urgel qui tient ses droits du comte de Barcelone et d'Urgel (acte de 988) n'a donc pu recevoir la souveraineté contrairement à ce que croient des auteurs espagnols comme M. Vidal y Guitart (23). Est-ce à dire que les successeurs des rois francs ont conservé la souveraineté ? Certainement non, car ils ont en fait cessé de l'exercer (acte du Parlement de Paris). Ceci explique le silence qui a toujours entouré la question de la souveraineté sur l'Andorre à cette époque lointaine ; les successeurs de Charlemagne détenaient la souveraineté, mais ne l'exercèrent plus. Mais comme ils ne la cédèrent pas formellement, il fut impossible de régler son appartenance de sorte qu'au XIII[e] siècle, personne ne savait ce qu'il advenait de la souveraineté en Andorre.

Aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que les Paréages n'aient pas réglé la question de la souveraineté. L'évêque d'Urgel et le comte de Foix étaient pourtant seuls à exercer des droits en Andorre : ils auraient donc pu trancher la question de la souveraineté puisque l'un et l'autre ne dépendaient d'aucun souverain dans l'exercice des prérogatives dont ils jouissaient en Andorre (24). Le roi de France ne considérait pas que l'Andorre fît partie du royaume, et le roi d'Aragon revendiquait si peu sa souveraineté sur ce territoire qu'il fut un simple témoin des Paréages.

Mais pour les raisons que nous avons exposées, on ne savait plus, et surtout depuis le traité de Corbeil, ce qu'était devenue la souveraineté en Andorre ; il y a donc tout lieu de croire qu'évêque et comte jugèrent plus prudent de ne pas soulever une question délicate dont le règlement pouvait aboutir à leur donner un supérieur inattendu.

Et, comme depuis les Paréages, aucun texte n'est venu régler les rapports des deux coseigneurs, la question de la souveraineté n'a jamais été réglée en Andorre ; ni les arguments des auteurs espagnols sur la souveraineté de l'évêque, ni ceux des auteurs français sur la souveraineté française ne sont convaincants, car ils sont fondés sur des hypothèses parfois hasardeuses : ce qui est certain, c'est que l'évêque d'Urgel ne peut posséder à lui seul la souveraineté puisqu'elle n'appartenait pas au comte de Barcelone et d'Urgel de qui il tient ses droits. Quant au traité de Corbeil, rien ne permet d'affirmer avec certitude que l'Andorre qui n'y figure pas, était comprise dans le pays de Foix ou dans le comté d'Urgel.

(23) J.M. Vidal y Guitart, *Instituciones politicas y sociales de Andorra, op. cit.*, p. 93.

(24) V. Historique.

Par contre, il est certain que lors de la conclusion du Paréage, acte fondamental, le roi de France et le roi d'Espagne n'émettent pas de prétention à leur propre souveraineté. Si par la suite, le roi d'Aragon, ou les Bourbons feront des revendications sur ce point, ce sera en fonction d'une méconnaissance de la réalité juridique dont leurs chancelleries se sont souvent rendues coupables.

Si, comme le note le professeur Ourliac, « de la souveraineté il n'est pas et il ne peut pas être question » (25) dans les Paréages, ce n'est pas à notre avis parce que les pariers ne le pouvaient pas au contraire de ce que pense Brutails qui affirmait :

« Le Paréage de 1278 dans lequel aucun souverain n'intervient à titre de partie contractante, ne peut pas régler la question de la souveraineté ni la condition internationale des Vallées. » (26)

En effet, nous l'avons bien vu, l'évêque et le comte ne dépendaient de personne dans l'exercice des droits qu'ils détenaient en Andorre ; s'ils n'ont pas réglé la question de la souveraineté ce n'est pas parce qu'ils ne le pouvaient pas, mais sans doute par prudence, peut-être par ignorance ; quoi qu'il en soit, il est essentiel de souligner qu'à ce moment précis plus personne ne peut intervenir en Andorre en dehors de l'évêque d'Urgel et du comte de Foix, et qu'en fait, plus personne n'interviendra.

Ceci explique que les coseigneurs se soient depuis lors toujours comportés en souverains ce qu'ils sont en fait ; ainsi s'exprimait l'évêque Caixal dans une lettre adressée au président de la République française le 22 octobre 1871 :

« Mon but est de vous parler de la triste et malheureuse situation dans laquelle se trouve ce petit pays nommé la République d'Andorre dont la souveraineté et la principauté appartiennent pro indiviso à la Couronne de France et aux Evêques d'Urgel. » (27)

En effet depuis sept siècles, les coprinces agissent en cosouverains. Quant à la vassalité du comte de Foix à l'égard de l'évêque, elle ne concernait que l'objet du Paréage de 1278 c'est-à-dire l'exercice des droits seigneuriaux, mais non la souveraineté ; au surplus, nous avons vu que les rois de France, héritiers des comtes de Foix, ne pouvaient être tenus en tant que rois à l'hommage féodal, à raison de l'acquisition de fiefs auxquels est attaché un lien de vassalité (28). Après être tombée en désuétude, l'obligation de l'hommage était donc devenue caduque. Bien qu'aucun texte ne le spécifie expressément, ce qui ne doit pas étonner puisque les pouvoirs des coprinces n'ont pas été réglementés depuis le XIII[e] siècle, on peut raisonnablement admettre que les coprinces sont également

(25) Note au J.C.P., 1953.II.7739.

(26) A.J. Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, p. 25 et aussi L. Araud, *Les Vallées d'Andorre*, Bourg, 1938, p. 24.

(27) Archives départementales de l'Ariège. Voir en ce sens S. Llobet, *El medio y la vida en Andorra*, Barcelone, 1947, pp. 282-283.

(28) Olivier Martin, *Histoire générale du droit français*, p. 213, n° 157, et voir Historique.

cosouverains (29). Le fait que la question de la souveraineté dans les Vallées n'ait jamais été réglée, n'a pas empêché les coprinces de se comporter en cosouverains depuis sept siècles ; un auteur espagnol a pu même écrire qu'ils étaient investis de la souveraineté absolue (30).

Il est bien certain en effet que les coprinces détiennent les pouvoirs suprêmes en Andorre ; ces pouvoirs sont exercés par leurs représentants : les viguiers pour le pouvoir exécutif, les délégués permanents pour le pouvoir législatif, bayles, Juge des Appellations et Tercera Sala pour le pouvoir judiciaire.

Section II

Les droits internationaux des coprinces

L'association du chef d'un grand Etat et de l'évêque d'une petite ville pour gouverner un territoire sur lequel ni l'un ni l'autre ne résident, crée une situation sans analogie dans le monde. Aussi était-il inévitable de voir apparaître bien des difficultés dans la tâche délicate de situer les coprinces d'Andorre, et l'Andorre elle-même, par rapport aux règles du droit international public. On sait que traditionnellement, le coprince français exerce l'action internationale de l'Andorre ; mais avant d'examiner ces compétences, il faut d'abord étudier la situation de la Mitre d'Urgel en droit international.

§ 1. — Les coprinces ont-ils les mêmes droits ? La Mître d'Urgel en droit international

Un bref rappel de la règle commune applicable à tous les Etats doit être évoqué avant l'étude de la situation si complexe de nos jours de l'évêque d'Urgel.

1° *Rappel des règles générales*

Suivant un schéma généralement simple, chaque Etat est chargé d'assurer la protection diplomatique de ses ressortissants ; cette

(29) Cette opinion est largement partagée par les Andorrans : v. M. Vila, « Perfil juridico politico de Andorra », *Diario de Barcelone*, 6 février 1966.
(30) J.M. Vidal y Guitart, *op. cit.*, p. 114.

mission est traditionnellement du ressort de la plus haute autorité de l'Etat qui dispose également d'un droit de légation actif et passif qui lui permet d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs ; cette même autorité a le droit de signer des traités qui engagent l'Etat lorsque sont respectées les modalités de ratification propres à chaque Etat.

On se doute bien que s'agissant de l'Andorre rien n'est aussi simple, surtout en raison de la différence de nature des coprinces ; il faut donc déterminer d'une part comment est assurée la représentation diplomatique des Andorrans, et, d'autre part, rechercher qui a le droit de conclure des traités internationaux au nom de l'Andorre.

Ces deux questions sont certes étroitement liées mais dans le cas andorran, c'est plus précisément par le biais de la représentation diplomatique que s'est posée la question de l'égalité des coprinces en droit international public.

En effet l'existence de toute représentation diplomatique est liée au problème de la responsabilité internationale. Or, comme le remarque le professeur Rousseau :

« Suivant la doctrine ordinairement admise, la responsabilité internationale est toujours une relation d'Etat à Etat. Ce principe est consacré par la jurisprudence internationale. » (31)

Du reste dans l'arrêt de la Cour permanente de Justice rendu le 14 juin 1938 dans l'affaire dite des Phosphates marocains, la Cour décidait : « S'agissant d'un acte imputable à l'Etat et décrit comme contraire aux droits conventionnels d'un autre Etat, la responsabilité internationale s'établit directement dans le plan des relations entre Etats » (32).

D'où ces trois conséquences soulignées par le professeur Rousseau :

— la responsabilité internationale n'existe qu'à la charge de l'Etat,

— la responsabilité internationale n'existe qu'en faveur de l'Etat,

— la responsabilité internationale est mise en œuvre par les Etats selon les procédures du droit international : action diplomatique, action arbitrale ou action judiciaire internationale (33).

En ce qui concerne les Vallées d'Andorre, sans étudier pour l'instant l'importante question de savoir si elles constituent ou non un Etat, et, à cet égard, le fait de disposer d'une action interna-

(31) Ch. Rousseau, *La protection diplocatique*, cours D.E.S., 1962-1963, Paris, Les cours de droit, p. 7.
(32) *Id.*
(33) Ch. Rousseau, *La protection diplomatique, op. cit.*, p. 9.

tionale indépendante est assurément une condition déterminante pour qu'il y ait Etat, le pouvoir suprême est détenu par les coprinces ; en effet le Conseil Général des Vallées n'exerce aucune action diplomatique et son rôle est purement interne ; chaque fois qu'il a essayé d'avoir une quelconque activité internationale, il s'est heurté à l'opposition des coprinces et ses tentatives ont finalement échoué. Il n'en irait différemment que si les coprinces reconnaissaient un jour la souveraineté du Conseil, ce qui équivaudrait pratiquement à créer un Etat andorran. Mais ce n'est là qu'une hypothèse.

La réalité est que les coprinces, seuls détenteurs de la souveraineté dans les Vallées d'Andorre, sont qualifiés pour avoir une action diplomatique. Cependant les deux coprinces n'ont pas la même nature juridique dans la mesure où il ne s'agit pas d'une association de deux chefs d'Etat, mais de l'association d'un chef d'Etat et d'une personne privée ; s'il est donc évident que le coprince français d'Andorre, président de la République française, est habilité à exercer au nom de la France toute action diplomatique et internationale, et est donc bien une personne de droit international, il n'en va pas de même en ce qui concerne le coprince épiscopal qui a la nationalité d'un pays où il n'est qu'une personne privée. Certes en Andorre l'évêque d'Urgel est coprince ; comment se présente alors la situation internationale ?

2° *La Mître d'Urgel en droit international*

La Mître d'Urgel — puisque tel est le nom que le langage diplomatique donne au coprince évêque — est dans une situation tout à fait exceptionnelle, on serait tenté de dire anachronique. En effet cette situation qui fait d'un évêque un coprince est d'autant plus curieuse à notre époque que celui-ci ne doit son autorité civile qu'à une investiture ecclésiastique, la coprincipauté des Vallées d'Andorre étant attachée au siège épiscopal d'Urgel. Historiquement on a pu rapprocher la situation de l'Andorre de celle du Portugal, car le Pape demeure le garant des Paréages ; or un auteur de la fin du siècle dernier, M. Engelhart, nous apprend que « le Portugal était placé autrefois sous la protection du Pape en tant que chef suprême de l'Eglise, mais non comme souverain temporel ; le Pape garantissait la sécurité et l'intégralité de son territoire » (34).

Cependant cette garantie du Pape prise en tant que chef suprême de l'Eglise n'avait pas la même signification qu'à notre époque car le Pape était alors un souverain temporel très important. Il y eut au cours de l'histoire andorrane plusieurs exemples d'appel au Pape et, notamment en 1868, lorsque le Conseil Général des

(34) Ed. Engelhart, *Les protectorats anciens et modernes*, p. 180.

Vallées protesta contre sa dissolution par l'évêque, et en 1894 lorsque ce même Conseil informa le Souverain Pontife de la « Question d'Andorre » (35).

Selon une note rédigée en 1882 pour le ministre des Affaires étrangères françaises l'Andorre est « un des 250 bénéfices dont la disposition et la gestion spirituelle ont été réservées au Saint-Siège en 1738, 1753 et 1762 ; dès lors le Pape a sur cet archidiaconé des droits de régale ; en outre l'évêque d'Urgel ainsi qu'il appert des paréages eux-mêmes et des négociations qui les ont précédées en 1278, est, comme suzerain d'Andorre, le vassal du Pape, selon l'esprit de la féodalité » (36).

De nos jours, la situation n'est plus la même. En effet, dans notre période conciliaire, l'Eglise catholique accentue un mouvement de « détemporalisation » pour insister sur les fonctions spirituelles des évêques. L'évêque d'Urgel est seul à conserver des attributions temporelles ; sans chercher à jouer les prophètes on peut se demander si, un jour, devant la conjonction de certains événements comme la modernisation de l'Andorre, un changement politique en Espagne, une démarche pressante du Vatican, la situation de l'évêque d'Urgel en tant que coprince d'Andorre ne serait pas mise en question. On doit rappeler ici qu'à la fin du siècle dernier, on admettait qu'en cas de dépossession des droits de l'évêque d'Urgel, le Pape interviendrait. Dans sa thèse de doctorat, Mlle Toureng rapporte que « dans une conversation qu'eût... Mgr Bianchi, nonce à Madrid avec l'ambassadeur français, Amiral Jaures, le légat du Pape déclara que le Saint-Siège n'interviendrait jamais en Andorre sauf pour défendre contre une spoliation l'Eglise d'Urgel dont il est le protecteur naturel » (37).

Il est actuellement plus que douteux qu'en cas de pareille dépossession, le Saint-Siège proteste autrement que contre la forme que pourrait revêtir la spoliation ; mais dans le fond du problème le Saint-Siège ne venait pas dans le fait que l'évêque d'Urgel ne soit plus coprince d'Andorre une situation inadmissible puisqu'encore une fois l'Eglise s'efforce de réduire autant que possible les attributions temporelles des évêques.

Cependant l'évêque d'Urgel demeure coprince d'Andorre ; est-il une personne de droit international à ce titre ? Ni la France ni aucun autre Etat ne l'a jamais admis ; la position de l'Espagne est plus variable ; si la Cour de Madrid accueillait l'évêque avec les

(35) Archives du Ministère des Affaires étrangères, Andorre, Mémoires et Documents, tome I.

Rappelons que le manifeste présenté au Pape sous le titre « La question d'Andorre » fut publié à Barcelone en 1894 (voir I^re^ Partie, Titre I).

(36) Archives du Ministère des Affaires étrangères, Andorre, Mémoires et Documents, tome I.

Rappelons que le manifeste présenté au Pape sous le titre « La question d'Andorre » fut publié à Barcelone en 1894 (voir I^re^ Partie, Titre I).

(37) R. Toureng, *op. cit.*, p. 213.

honneurs dûs à un souverain, le gouvernement espagnol a souvent cherché à considérer l'évêque comme son représentant en Andorre. Mais aucun Etat n'a jamais considéré l'évêque d'Urgel comme une personne de droit international et n'a jamais cherché à accréditer un représentant auprès de lui.

— La théorie de l'évêque d'Urgel, personne de droit international :

Pourtant les évêques d'Urgel, et aussi certains juristes, estiment que les coprinces ayant les mêmes pouvoirs peuvent également représenter les Andorrans et agir au nom de l'Andorre dans la mesure où « aucun texte ne lui (l'évêque) interdit de confier de son côté à qui il lui plairait le soin de représenter les Andorrans qui sont également ses sujets » (38).

Ainsi l'évêque aurait-il le droit de traiter au nom de l'Andorre et de désigner un mandataire expressément choisi chargé d'adhérer à telle ou telle convention ou traité en son nom : le fait s'est produit en 1952 lorsque le gouvernement espagnol a signé au nom de la Mître d'Urgel la Convention de La Haye du 12 mai 1952 sur la protection des biens culturels en cas de guerre. La France a d'ailleurs tenu pour nulle une telle signature, en raison de son monopole de l'action internationale de l'Andorre (39).

Les défenseurs de la personnalité internationale de la Mître raisonnent de la façon suivante : il n'y a pas pour eux le président de la République française et l'évêque d'Urgel, mais simplement les coprinces d'Andorre qui disposent de pouvoirs identiques. Le fait que l'un d'eux ait à sa disposition le personnel diplomatique propre à chaque Etat, ne modifie pas cet état de chose, car c'est en tant que président de la République française qu'il en dispose, mais non en tant que coprince d'Andorre. Il n'y a par conséquent aucune raison pour que le chef de l'Etat français exerce le monopole de la représentation diplomatique des Andorrans et de l'action internationale de l'Andorre. D'autre part, le fait que la France se soit attribuée, sans aucun accord de l'évêque, l'action internationale de l'Andorre vers la fin du XIX[e] siècle, est également souligné par les défenseurs de la Mître ; ils rappellent aussi l'exemple de l'Ordre de Malte qui nomme des ambassadeurs, délivre des passeports et est considéré comme un organisme souverain bien que maintenant dépourvu de toute assise territoriale. Mais cet exemple n'est pas déterminant ; s'il est vrai que l'ordre de Malte délivre des passeports, son caractère souverain a été reconnu par plusieurs Etats (40) : l'Argentine, l'Italie (1960), la Roumanie, alors que

(38) J. Descheemaeker, *L'Andorre de A à Z*, Hermès contact, Ecole Supérieure de Commerce de Paris, numéro spécial, 1967.

(39) Lettres du Ministère des Affaires étrangères au Directeur général de l'U.N.E.S.C.O., 5 août 1954 et 13 mai 1958, *J.O.*, 25 octobre 1960, p. 9646.

(40) Cte G. de Pierredon, *L'Ordre de Malte*, Ecole Sup. de Commerce de Paris, 1967, numéro spécial, p. 85.

l'évêque d'Urgel n'a jamais été reconnu par aucun Etat en dehors de l'Espagne qui en réalité voit plus en lui son représentant en Andorre qu'un véritable souverain.

Il ne faut pas croire que ces revendications de l'évêque d'Urgel soient purement théoriques : la représentation diplomatique commande toute l'action internationale y compris le cas échéant l'utilisation de la force armée ; l'évêque d'Urgel a pu écrire au représentant du coprince français en novembre 1944 époque particulièrement troublée il est vrai :

« Ni l'un ni l'autre, en tant que coprinces, n'ont pas de forces propres ; puisque à la disparition des Etats féodaux, les forces de la Maison de Foix furent absorbées par la Nation française, et celles de l'évêque d'Urgel furent intégrées à l'Espagne. »

Par ailleurs, il indique que : « Si la France et l'Espagne sont logiquement intéressées au maintien du *statu quo* d'Andorre, mais ni l'une ni l'autre, à mon avis, n'ont aucune autorité directe sur ces Vallées ».

Et l'évêque de conclure : « Lorsque le coprince français croit nécessaire l'envoi à la Principauté de quelques forces armées, dans n'importe quel but, il les obtient de la France ; et l'évêque espagnol le cas échéant les reçoit de l'Espagne » (41).

En s'appuyant sur la conception purement personnelle des droits des coprinces, cette théorie vise à mettre sur un pied d'égalité, c'est-à-dire à l'écart de toute action en Andorre, la France et l'Espagne. Son application conduit tout naturellement ses adeptes à invoquer pour l'évêque le droit d'avoir une action diplomatique. Mais cette théorie ne résiste ni à une analyse juridique ni à la logique.

— Appréciation critique :

D'un point de vue juridique, cette théorie perd de vue le fait capital que le titre de coprince d'Andorre est une compétence du président de la République française. Le dédoublement fonctionnel n'empêche nullement cette distinction fondamentale : c'est en devenant chef d'Etat que le président français devient coprince d'Andorre, alors que c'est en devenant évêque d'Urgel que le coprince épiscopal devient coprince d'Andorre. Par conséquent il est tout à fait régulier que le coprince français utilise le personnel diplomatique français pour représenter les Andorrans et sa propre compétence externe pour agir au nom de l'Andorre ; ce faisant il utilise simplement les droits et les pouvoirs dont il dispose en tant que président de la République française. Tandis que l'évêque d'Ur-

(41) Lettre de léEvêque d'Urgel, Mgr Iglesias, au Lieutenant-Colonel Richard, chargé de mission de la part du coprince français, novembre 1944, *in* Raoul et Alsina, *L'Andorre intime*, pp. 59 à 61.

gel n'a jamais eu le droit de représenter quiconque, faute de reconnaissance par la société interétatique.

Enfin il est logique que ce soit celui des coprinces qui dispose de la compétence internationale qui agisse au nom de l'Andorre ; de même il est naturel que l'évêque d'Urgel ait le monopole spirituel de l'Andorre. Il est traditionnellement admis que l'évêque est le seul représentant de l'Andorre auprès du Vatican. Cela est également tout à fait logique puisque l'évêque est soumis à la primauté du Pape.

On peut d'ailleurs noter qu'au lieu de s'adresser à l'Espagne pour représenter les Andorrans, l'évêque d'Urgel aurait pu s'adresser au Saint-Siège ; en effet l'Espagne n'a jamais eu aucun droit sur l'Andorre, même si des liens naturels de fait tels que la nationalité de l'évêque, le lieu où il réside, les avantages douaniers consentis par le gouvernement espagnol aux Andorrans, constituent une réalité indéniable. Mais puisqu'il s'agit de l'évêque d'Urgel, celui-ci aurait pu s'adresser au Pape qui est d'une part historiquement le garant des paréages et d'autre part son supérieur hiérarchique.

Il est vrai qu'une telle tentative, quoique plus compréhensible, eût été vouée à échec car le Traité du Latran qui donne naissance à l'Etat pontifical moderne, spécifie que le Saint-Siège est habilité à exercer une action diplomatique au profit de ses seuls ressortissants. Il est vrai aussi que la France eût de son côté considéré un tel geste comme inamical.

Au demeurant, à part l'Espagne qui donne à l'évêque une somme destinée à couvrir ses « frais de représentation extérieure », tous les Etats reconnaissent aujourd'hui à la France la possibilité exclusive d'agir au nom de l'Andorre ; c'est une de ses prérogatives qui remonte à la fin du XIX[e] siècle, et il semble bien que si l'évêque d'Urgel n'en fût pas informé à l'époque, c'est parce que l'évêque d'alors, Mgr Caixal, refusait d'exercer ses fonctions de coprince d'Andorre (42).

De nos jours, on admet à l'évêché d'Urgel qu'« en fait » la France seule représente les Andorrans. Mais l'évêque n'a jamais reconnu ce droit exclusif. Pourtant la situation est plus simple qu'il ne le paraît : des deux coprinces, un seul dispose de la personnalité internationale ; le président de la République française, est donc seul à détenir le droit de représenter les Andorrans et par voie de conséquence il peut seul engager l'Andorre dans un traité ; tout au plus doit-il, ce qu'il fait, informer le coprince épiscopal de toute mesure intéressant l'Andorre. C'est l'organisation de ces compétences qu'il convient maintenant d'étudier.

(42) De 1869 à 1879 la France demeura seule à exercer le titre de coprince d'Andorre.

§ 2. — Le coprince français, seul détenteur de l'action internationale de l'Andorre

Le monopole de l'action internationale de l'Andorre s'exerce dans deux domaines : le coprince français assume seul la représentation diplomatique des Andorrans et il a seul le droit de traiter au nom de l'Andorre.

1) *La représentation diplomatique*

Les ambassadeurs français sont seuls officiellement chargés de représenter les Andorrans dans le monde ; ceux qui résident à l'étranger doivent obligatoirement être inscrits au consulat de France de leur résidence ; il faut dire que c'est là une mesure qui n'a pas toujours été appliquée, certains Andorrans se faisant inscrire au consulat d'Espagne le plus souvent par ignorance. Quoi qu'il en soit, la quasi totalité des Andorrans se trouvant à l'étranger inscrits au consulat de France, bénéficient au même titre que les ressortissants français de la protection diplomatique de la France. D'autre part, les pays étrangers savent tous qu'ils doivent s'adresser à la France pour toute question touchant à l'Andorre.

En ce qui concerne les consuls étrangers qui exercent leurs compétences sur l'Andorre en même temps que dans une circonscription consulaire en France, le précédent coprince français, le général de Gaulle a récemment instauré une procédure spéciale : ces consuls doivent obtenir deux Commissions consulaires :

— l'une relative à leur circonscription en territoire français ;
— l'autre relative aux Vallées d'Andorre.

Par conséquent à ces deux Commissions consulaires doivent correspondre deux exequatur : l'un est délivré selon la procédure ordinaire, l'autre par « le coprince français d'Andorre » mais cette fois sans contreseing du ministre des Affaires étrangères. Cette disposition va donc dans le sens de la compétence personnelle du président de la République pour les affaires d'Andorre à l'exclusion du gouvernement ; celui-ci ne peut intervenir que mandaté expressément par le chef de l'Etat agissant comme coprince d'Andorre.

Il résulte de ces dispositions qu'un Consul qui ne solliciterait son agrément que pour les Vallées d'Andorre, doit obtenir l'exequatur du seul coprince français d'Andorre. D'autre part le président de la République pourrait également délivrer cet exequatur à des consuls dont la circonscription serait en territoire espagnol. Il est à remarquer qu'aucun des consuls ayant juridiction sur l'Andorre ne réside dans les Vallées ; on peut penser que c'est une des

conséquences du fait que ni les coprinces ni leurs délégués permanents ne résident eux-mêmes en Andorre.

Parmi les consuls étrangers ayant reçu juridiction sur l'Andorre, on peut citer le consul d'Italie à Toulouse, le consul de Suisse à Marseille, le vice-consul de Suède à Perpignan et même le consul de Grande-Bretagne à Barcelone. Mais il est évident qu'il est plus normal que ce soient les consuls étrangers qui résident à Perpignan qui reçoivent juridiction sur l'Andorre en raison de la présence dans cette ville du Délégué permanent de la France.

On notera enfin que le viguier de France en Andorre ne peut être assimilé à un agent diplomatique ou consulaire dans la mesure où le coprince français ne pourrait évidemment nommer en Andorre un représentant qu'il accréditerait ensuite auprès de lui-même.

2) *Le droit de traiter*

Au sens large un traité international peut être défini comme « tout accord conclu entre membres de la communauté internationale » (43). Il est évident que dans le cas de l'Andorre, le président de la République française qui est le seul des deux coprinces à détenir la personnalité internationale, est seul habilité à signer des traités engageant les Vallées. Cependant il est traditionnellement admis que le coprince français informe l'évêque d'Urgel de toute action diplomatique intéressant les Vallées d'Andorre ; on se doute bien que l'activité internationale de l'Andorre est assez réduite et, en fait, peu de traités ont historiquement intéressé les Vallées.

Il s'ensuit que tout traité ou tout engagement international qui serait conclu sans la participation effective du coprince français serait nul et même inexistant puisque la seule personne qualifiée pour engager l'Andorre en droit international n'y serait pas partie. Ainsi lorsqu'en 1841 le Conseil Général des Vallées a signé un « traité » avec l'Espagne à propos des réfugiés espagnols le ministre de l'Intérieur français a pu écrire au préfet de l'Ariège : « Le Syndic général en signant un pareil traité et le Conseil supérieur en l'y autorisant, ont outrepassé leurs pouvoirs au delà de toutes bornes » (44).

De même la France tient pour nul le « traité » signé en 1863 entre l'Andorre et l'Espagne à propos des frontières, car elle n'a pas participé ni à son élaboration ni *a fortiori* à sa conclusion ; la position traditionnelle de la France a été rappelée en 1933 par le ministre des Affaires étrangères :

« Les Vallées d'Andorre n'ont pas en droit international une personnalité indépendante. Elles ne peuvent, en conséquence, con-

(43) Ch. Rousseau, *Droit international public*, Dalloz, 1965, p. 21.

(44) Archives départementales de l'Ariège, 1 Z, additions Lettre du Ministre de l'Intérieur au Préfet del'Ariège, 6 août 1841.

clure des traités avec aucun Etat et encore moins avec la France si l'on peut dire, qui exerce sur elles la cosuzeraineté et qui ne saurait, par conséquent, négocier avec elles d'égal à égal. (45)

Mais un problème très sérieux se pose : quels sont les traités internationaux signés par la France qui sont applicables à l'Andorre ? La question a été posée par le consul général de la République fédérale allemande au préfet des Pyrénées-Orientales dans une lettre du 5 avril 1965, puis par l'ambassade de la République fédérale au ministère des Affaires étrangères par une lettre du 11 août 1965 ; cette seconde lettre posait la question très précise de savoir quel était le statut de Monaco et de l'Andorre à l'égard des Communautés européennes.

C'est bien en effet l'institution du Marché commun qui a mis en lumière cette alternative : la France engage-t-elle ou non l'Andorre par sa seule signature ? L'article 227 alinéa 4 du traité créant la Communauté économique européenne est formel à cet égard : « Les dispositions du présent traité s'appliquent aux territoires européens dont un Etat membre assume les relations extérieures ».

Cet article semble indiquer de façon incontestable que les Vallées d'Andorre, territoire dont la France assume les relations extérieures, fait partie de la Communauté ; on notera d'ailleurs que le mot « territoire » est employé dans l'article ce qui laisse de côté la délicate question de savoir si l'Andorre est ou non un Etat. Pourtant la France estime que les Vallées ne font pas partie de la Communauté économique européenne ; elle invoque pour cela deux raisons :

— d'une part, les Vallées constituent un territoire dont le régime douanier comporte des dispositions particulières telles que l'application des traités de Rome instituant les Communautés européennes serait incompatible avec ce régime douanier,

— d'autre part, le « statut » même de l'Andorre, l'autonomie administrative dont elle jouit et les droits de l'évêque d'Urgel empêche que la France puisse prendre à l'égard des Vallées un engagement international qui serait contraire à ce statut.

Il ne nous semble pas que ces deux catégories de raisons aient la même valeur. En effet si on admet volontiers que le régime douanier extrêmement particulier dont bénéficie l'Andorre empêche son inclusion dans le Marché commun, il semble difficile de voir un obstacle à cette inclusion dans le statut des Vallées dans la mesure où on voit mal comment l'autonomie administrative et les droits de l'évêque seraient affectés par une telle adhésion, cela d'autant plus qu'en fait de statut de l'Andorre, il n'y a guère que les Paréages dans lesquels on chercherait en vain un empêchement aux traités de Rome de 1957 !

(45) Lettre du Ministre des Affaires étrangères au Ministre du Travail, 14 septembre 1933, citée par R. Toureng, *op. cit.*, p. 183.

Quoi qu'il en soit si le règlement 1496/68 du Conseil de la Communauté économique européenne (46), en date du 27 septembre 1968, relatif à la définition du territoire douanier de la Communauté exclut l'Andorre, la France admet que les Andorrans doivent bénéficier des dispositions de ces traités au même titre que les ressortissants français lorsqu'ils se trouvent dans les pays composant la Communauté européenne.

On peut comparer la situation de l'Andorre à l'égard de la France avec celle de Monaco ; l'article 1er de la Convention douanière du 18 mai 1963 passée entre la France et Monaco est ainsi libellée :

« Le territoire français et le territoire monégasque, y compris leurs eaux territoriales forment une union douanière. »

D'après cet article, toutes les réglementations douanières applicables *ipso facto* à Monaco y compris les traités de Rome qui semblaient pourtant exclure la Principauté puisque la France n'assume pas les relations extérieures de cette dernière, sauf dans le cas précis où Monaco n'a pas de représentation propre dans un pays. Mais au contraire de l'Andorre dépourvue de toute personnalité internationale, la France passe des conventions avec Monaco.

Cependant la question posée demeure sans réponse pour le moment : il s'agit de savoir laquelle des deux solutions suivantes est valable :

— ou bien un traité auquel la France est partie n'est applicable à l'Andorre que s'il a été conclu par, ou au nom du président de la République française en sa qualité de coprince d'Andorre ;

— ou bien tout traité conclu par la France engage le territoire andorran sans qu'il soit besoin de clause particulière à cet effet, dans la mesure où ledit traité n'est pas contraire au statut des Vallées.

La France, et c'est regrettable, n'a pas décidé encore quelle solution avait sa préférence ; à notre avis seule la première doit être retenue car les Vallées d'Andorre n'étant pas partie intégrante du territoire français, il serait plus normal qu'une intervention expresse du coprince français d'Andorre soit nécessaire pour engager les Vallées. Au surplus, il semble bien que c'est cette formule qui est appliquée en fait puisque l'Andorre est expressément mentionnée dans certains traités.

Les traités ou conventions auxquels l'Andorre est partie :

Le coprince français a adhéré pour les Vallées d'Andorre à la Convention universelle sur les droits d'auteur et à ses protocoles annexes signés le 6 septembre 1952 à Genève, à la Convention internationale pour la protection des biens culturels en cas de guerre signée le 14 mai 1954 à La Haye.

(46) *J.O. des Communautés européennes,* 28 septembre 1968.

De même l'Andorre fait partie de la Convention internationale sur la protection des artistes, interprètes ou exécutants de productions de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion signée à Rome le 26 octobre 1961.

La Conférence des Radiotélécommunications de Stockholm ayant donné lieu à un procès-verbal daté du 21 juin 1961.

Par contre on peut remarquer que, du fait de son manque de personnalité internationale, les Vallées d'Andorre n'ont figuré comme partie contractante dans aucun des traités de délimitation qui auraient pu les intéresser, tels ceux des Pyrénées (7 novembre 1659), de l'Ile des Faisans (31 mai 1660) ou de Llivia (12 novembre 1660).

Le monopole de la France dans le domaine des traités internationaux intéressant l'Andorre a souvent provoqué les protestations du gouvernement espagnol ; nous les examinerons en étudiant plus loin les revendications de l'Espagne.

Pour conclure cette importante question des droits internationaux des coprinces, on notera donc la prééminence absolue du président de la République française seul qualifié pour agir au nom des Vallées d'Andorre dans la vie internationale. Certes l'évêque d'Urgel doit toujours être informé de tout engagement international contracté pour l'Andorre — c'est évident. Il est même souhaitable que cette information conduise à un complet accord du coprince évêque, ce qui n'est pas toujours le cas.

CHAPITRE II

LES PARTICULARITÉS JURIDIQUES DE LA VIE INTERNATIONALE DE L'ANDORRE

La situation de l'Andorre lui crée des particularités tenant aussi bien à sa position géographique qu'à l'originalité de son régime politique : les Vallées d'Andorre constituent en effet une exception juridique entre deux grands Etats ; de plus ses souverains possèdent la nationalité respective de ces Etats.

Il ne faut pas perdre de vue ces réalités qui sont à l'origine directe des difficultés que l'Andorre a pu rencontrer dans la vie juridique internationale : ainsi la position de l'Espagne voisine de l'Andorre et dont un des coprinces a la nationalité, ainsi la question du comportement neutre de l'Andorre, ainsi encore la situation de l'Andorre à l'égard des organisations internationales.

L'existence même de l'Andorre confronte naturellement les Vallées avec de tels problèmes ; mais son existence, ou plutôt sa survie à l'époque moderne, ne tiennent-elles pas aux avantages économiques incontestables qui lui sont traditionnellement reconnus par la France et par l'Espagne ?

D'autre part, on sait que l'Andorre qui est sortie dans le courant de ce siècle d'un long isolement, a connu d'abord une certaine notoriété par l'existence sur son territoire d'un émetteur de radiodiffusion ; naturellement à l'occasion du fonctionnement de la station de Radio-Andorre, des difficultés juridiques sont apparues : l'affaire de Radio-Andorre a mis au grand jour le problème de la responsabilité internationale de l'Andorre et le comportement des Vallées face au droit international public.

Ainsi se présentent ces particularités juridiques qui doivent nous conduire à étudier d'abord la situation juridique et économique de l'Andorre avant de consacrer d'importants développements aux affaires nées de l'existence de la radio sur le territoire andorran, qui ont ainsi posé la difficulté du maintien à notre époque d'institutions féodales.

Section I

La situation juridique et économique de l'Andorre

§ 1. — La situation juridique de l'Andorre

C'est surtout la délicate position de l'Espagne qui est le fait marquant. Mais il y a aussi la question de la neutralité et celle des rapports avec les organisations internationales.

1° *L'Espagne et l'Andorre*

Il s'agit d'examiner l'attitude des gouvernements de l'Espagne à l'égard des Vallées d'Andorre ; pourtant l'attitude de l'Espagne n'aurait pas dû être revendicative car, comme le rappelait le gouvernement français en 1881 :

« Aucun des actes ou arrangements qui ont réglé depuis le Moyen Age la situation internationale de l'Andorre ne fait mention de l'Espagne. A partir du XIII[e] siècle, les comtes de Foix, les évêques d'Urgel et les Andorrans y figurent seuls comme parties. » (1)

Mais un certain nombre de facteurs devait favoriser certaines entreprises de l'Espagne : il n'y a que depuis la deuxième guerre mondiale que les communications avec la France sont rendues possibles ; auparavant l'Andorre était isolée de la France pendant une grande partie de l'année ; au contraire la liaison avec l'Espagne a toujours été facile. A cela s'ajoute une réalité géographique évidente : la proximité d'Urgel, à peine vingt kilomètres d'Andorre-la-Vieille à laquelle s'oppose l'éloignement de Foix puis de Perpignan, sans parler évidemment de Paris. Il en résulte que tout au long de l'histoire des Vallées, l'un des coprinces était bien plus accessible que l'autre.

En plus de ce voisinage d'Urgel, la similitude de langue de l'Andorre avec la Catalogne et la nationalité de l'évêque ont facilité l'intervention de l'Espagne qui, de surcroît, a toujours accordé d'importantes facilités douanières aux Andorrans.

Nous avons déjà vu (2) les tentatives répétées de l'Espagne à propos des réfugiés carlistes (3), puis tout au long du XIX[e] siècle :

(1) Archives du Ministère des Affaires étrangères, Andorre, Mémoires et Documents, tome I.

(2) Historique, I[re] Partie, Titre I, Chapitre II, Section 2.

(3) C'est l'évêque d'Urgel qui devait protester auprès du roi des Français Louis-Philippe contre la nomination en Andorre d'un commissaire espagnol chargé de surveiller les réfugiés carlistes.

en fait l'action de l'Espagne à cette époque va de l'acceptation du *statu quo* à la tentative d'annexion de l'Andorre. Quand l'attitude de la France est ferme, l'Espagne abandonne toute revendication, mais si la France paraît moins s'occuper des affaires d'Andorre, alors le gouvernement espagnol essaye d'accroître son rôle dans les Vallées.

Il est intéressant d'étudier l'important effort accompli par l'Espagne depuis la fin du XIX[e] siècle pour agir en Andorre.

a) La recherche d'une emprise espagnole sur les Vallées d'Andorre :

Ainsi dans une proposition de loi déposée aux Cortes en 1895 par le député Carvajal y Hue, l'indépendance de l'Andorre vis-à-vis de l'Espagne était-elle formellement niée : l'exposé des motifs de la proposition de loi comprenait ces passages :

« L'Andorre n'est pas vis-à-vis de l'Espagne dans une complète indépendance, et, à un certain point de vue politique, elle forme comme une espèce de feudataire bien ou mal incrusté dans la souveraineté nationale espagnole ; on ne peut donc traiter l'Andorre comme un peuple étranger. »

Et plus loin : « L'Espagne ne peut rester indifférente à la situation de l'Andorre, non seulement par des raisons de sympathie, de protection et de solidarité, mais parce que, la souveraineté étant partagée entre la France et l'Espagne tout ce que perd l'Espagne, la France le gagne ».

Si tel était l'exposé des motifs, le discours du député était bien plus explicite encore :

« Question internationale entre l'Etat espagnol et l'évêque d'Urgel ? Je sais bien que l'évêque d'Urgel se croit réellement souverain en Andorre et non ce qu'il est en réalité, représentant de l'Etat espagnol, de même que le préfet de Foix pour le gouvernement français... Comment peut être internationale une question entre le gouvernement espagnol et un de ses fonctionnaires ? Elle le sera entre la République française et notre gouvernement, protecteur comme elle de l'Andorre, avec les mêmes droits et attributions. » (4)

Cette proposition de la loi ne fut pas suivie d'effets : on imagine aisément que la France n'aurait jamais admis dans le cas contraire, cette analyse de la situation des Vallées ; elle ne pouvait pas davantage admettre la création d'un « vice-roi d'Andorre » qui, décidée par l'Espagne à la même époque, n'eut pas davantage de succès. Mais, et c'est là tout l'intérêt de la proposition de loi que nous venons de voir, l'Espagne a depuis toujours essayé de faire passer l'évêque d'Urgel comme le simple délégué permanent du gouvernement espagnol ; il va sans dire que cet aspect des choses a soulevé les protestations de l'évêque fermement décidé à défendre

(4) Cité par A. Vilar, *L'Andorre, étude de droit public et international*, thèse, Paris, 1904, pp. 124 et suiv.

sa propre indépendance vis-à-vis de Madrid, car si l'évêque appelle parfois l'Espagne à l'aide, il tient à préserver son titre de cosouverain d'Andorre. Du côté français on s'est efforcé de maintenir l'Espagne à l'écart des affaires d'Andorre ; le préfet de l'Ariège écrivait en 1836 :

« Le gouvernement français, fidèle à ses traditions d'une politique sage et généreuse a toujours été attentif à repousser de la part de l'Espagne toute prétention d'intervenir dans les affaires de l'Andorre. » (5)

Cependant il ne faut pas croire qu'à cette époque et pendant tout le XIXe siècle, l'Espagne ne cherchait qu'à intervenir en Andorre : il y a eu des périodes où en fonction de sa politique étrangère, l'Espagne ne voulait pas avoir de mauvais rapports avec la France : ainsi quand en 1867 des délégués andorrans venus à Urgel s'entendre avec l'évêque sur des mesures à prendre à propos de leur hostilité à la Réforme de 1866 imposée par le coprince mîtré, sont arrêtés par un ordre que celui-ci a donné au gouverneur militaire de la Seo d'Urgel, la France proteste et le gouverneur est blâmé sévèrement par son gouvernement.

Un an plus tard, en 1868, l'évêque demande par l'intermédiaire du capitaine général de Catalogne que des troupes espagnoles soient envoyées en Andorre pour rétablir sans ses fonctions le viguier épiscopal que les Andorrans refusent de recevoir. Le Ministre des Affaires étrangères espagnol répond au capitaine général :

« Votre Excellence sait que conformément aux traités, l'Espagne ne peut introduire la force armée en Andorre que pour poursuivre des malfaiteurs et des conspirateurs ; c'est pourquoi la demande de la force armée que fait le viguier espagnol est extrêmement grave et on ne pourrait adhérer qu'après un accord préalable de la France et une parfaite connaissance des faits pour apprécier les motifs qui provoqueraient cette mesure de la part de ce fonctionnaire. » (6)

De même, nous avons vu qu'Alphonse XIII avait refusé de recevoir des Andorrans à son couronnement par crainte de déplaire à la France. Par contre, à d'autres moments, l'Espagne voulut agir dans les Vallées et parfois elle alla même jusqu'à songer à annexer l'Andorre.

b) Les projets d'annexion de l'Andorre à l'Espagne :

En 1821 un nommé Valls donna lecture aux Cortes d'un mémoire où il demandait l'annexion de l'Andorre à la Catalogne ; ce mémoire fut d'ailleurs publié à Barcelone, mais les Andorrans

(5) Archives départementales de l'Ariège, 1 Z 23. Lettre du Préfet de l'Ariège au Syndic des Vallées d'Andorre, 14 janvier 1836.

(6) Archives départementales de l'Ariège 1 Z 32 (traduction). Lettre du Ministre des Affaires étrangères d'Espagne au Capitaine Général de Catalogne, 30 octobre 1868.

ayant demandé à Louis XVIII sa protection, il suffit d'une note diplomatique à Madrid pour que l'affaire n'eût pas de suite. L'idée sera reprise sans plus de succès par Esteban Ferrader en 1874 (7).

Autre tentative en 1864 : le Conseil d'Etat espagnol pose l'alternative suivante aux Andorrans : ou bien l'Andorre est un pays indépendant et elle n'a droit à aucun privilège douanier, ou bien elle doit être considérée comme une province espagnole. Les Andorrans éludent la question qui est rapidement abandonnée.

Plus sérieuse, plus pittoresque aussi, est la tentative de Miret y Sans. Auteur d'un ouvrage (8) sur ce que l'on appelle à l'époque « la question d'Andorre », cet Espagnol voulait en appeler à la Conférence de la Paix (9) en 1919 !

Pour justifier sa demande, Miret y Sans avait écrit dans son livre : « Malheureusement, la signification théocratique de notre représentant (l'évêque d'Urgel) lui fera perdre chaque jour de son importance devant la splendeur de la démocratie française. Et comme cela ne convient d'aucune manière à la Catalogne, l'étude d'une innovation fondamentale s'impose ».

Voici de quelle innovation il s'agissait :

« Géographiquement, c'est un territoire catalan ; la langue de la Vallée, c'est le catalan... Nous sommes en présence d'un peuple catalan qui, politiquement, ne forme point partie de la Catalogne et qu'il convient d'y faire entrer, car si ce n'est pas nous qui nous chargeons de cette innovation, quelque jour ce sont les Andorrans qui la provoqueront et fort probablement au profit exclusif de la France, comme il y en a déjà eu quelques tentatives. »

Pour arriver à cette solution « il sera plus habile de coopérer à cette aspiration séculaire d'émancipation d'un groupement de plus de 5.000 personnes de notre race et qui occupent un territoire géographiquement catalan ».

Cependant Miret y Sans pensait qu'il fallait prévoir une compensation à la France ; aussi proposait-il à la Conférence de la Paix de lui accorder le Val d'Aran qui « vaut à l'Espagne plus de frais et de tracas que de revenus et d'avantages ». On ne pouvait être plus clair ! Est-il besoin d'ajouter que la Conférence de la Paix qui avait d'autres problèmes à régler, ne se préoccupa pas de cette question...

Il y eut aussi une autre tentative de rattachement de l'Andorre à l'Espagne, mais qui eût cette fois pour auteurs... des Français. Ceci peut sembler curieux, mais tout à fait explicable à l'époque. En effet, à la fin du XIX[e] siècle, la contrebande avait pris un tel développement dans les Vallées, que beaucoup pensèrent dans les

(7) Ch. Rousseau, *Le territoire de la France, op. cit.*

(8) Miret y Sans, *Noves y documents inedits sobre la familia senyorial de Caboet y la questio d'Andorra*, Barcelone, 1900, pp. 64 et suiv.

(9) Sur la tentative de Miret y Sans, voir M. Robin, « L'Andorre à la Conférence de la Paix », *Le Mercure de France*, juillet-août 1919.

départements français voisins qu'il valait mieux abandonner l'Andorre à l'Espagne. Ce fut l'objet de souhaits publics exprimés par le Conseil Général des Pyrénées-Orientales, la Chambre de commerce de Perpignan, et diverses sociétés agricoles du département. Le 20 septembre 1897, le Conseil municipal de Prades proposa que l'Andorre soit rattachée à l'Espagne, tandis que la France recevrait en échange la petite enclave de Llivia (10).

Un auteur, M. Douchet concrétisa ces vœux en faisant paraître à la *Revue Française* de mars 1898 un article dans lequel il proposait d'enserrer l'Andorre « dans une ceinture de montagnes qui rendrait la fraude non pas impossible, mais certainement plus difficile ». M. Douchet était très précis en demandant que l'Espagne ait « la substitution pure et simple de son gouvernement au gouvernement français dans l'exercice de l'administration intérieure des Vallées », la France obtenant de l'Espagne, outre l'enclave de Llivia, l'engagement de ne pas fortifier l'Andorre.

Cet article de M. Douchet (11) connut une certaine actualité au point que M. Teulière y consacra un passage relativement important de sa thèse de doctorat soutenue en 1904. Mais l'existence des relations séculaires existant entre la France et les Vallées, l'attachement des Andorrans à leurs vieilles institutions empêchèrent qu'on donnât suite à de telles propositions (12).

c) L'attitude de l'Espagne à l'égard de l'Andorre depuis la deuxième guerre mondiale :

Nous ne reviendrons pas sur les vicissitudes qu'a entraînées la situation révolutionnaire de l'Espagne républicaine à l'égard des Vallées (13). Les péripéties qui l'ont suivie ainsi que les conséquences de la Guerre mondiale n'ont pas vraiment changé la position officielle de l'Espagne qui demeure toujours l'alternance entre le respect de la situation traditionnelle de l'Andorre et la recherche d'une intervention plus poussée dans les Vallées.

On peut ainsi lire dans le *Bulletin Officiel* de l'Etat espagnol en 1951 :

« ... dans son caractère général, la condition de citoyen espagnol est une formalité indispensable pour occuper un poste officiel, en tenant compte que les Andorrans ne sont à aucun effet des

(10) V. R. Toureng, *op. cit.*, p. 223.
L'enclave de Llivia située en territoire français au nord-est de Bourg-Madame entre cette ville et Font-Romeu, appartient toujours à l'Espagne. On y accède de ce pays par une route neutre.

(11) M. Douchet, « La principauté d'Andorre et la question andorrane », à la *Revue française* de mars 1898.

(12) A. Teulière, *La Constitution de l'Andorre*, op. cit., pp. 61 à 73.

(13) On peut signaler cependant que l'Espagne républicaine eût l'intention d'accréditer l'évêque d'Urgel comme son propre représentant diplomatique en Andorre, *Le Temps*, 31 août 1933.

ressortissants espagnols, et qu'il n'existe dans notre législation aucune règle juridique qui leur octroie le droit d'occuper des postes publics en Espagne... » (14)

Mais à côté de cette reconnaissance formelle, l'Espagne s'est heurtée à plusieurs reprises à la France à propos des Vallées, parfois même d'une façon très violente comme on va le voir :

Le 14 décembre 1950, le gouvernement espagnol a déposé aux Cortes un projet de loi autorisant le ministre des Affaires extérieures à verser une subvention de 750.000 pesetas à l'évêque d'Urgel pour lui permettre de couvrir les dépenses entraînées par le maintien de l'ordre en Andorre. Le gouvernement français tenta par la voie diplomatique d'obtenir le retrait de ce projet de loi ; ne pouvant y parvenir il protesta le 28 décembre 1950 contre ce qu'il estimait être une ingérence espagnole dans des affaires relevant de la compétence exclusive du coprince français.

La délégation espagnole en France répliqua le 18 janvier 1951 par une note très violente ; on peut y lire (15) certains passages qui témoignent de l'hostilité du gouvernement espagnol :

« Il n'appartient qu'au seul évêque de la Seo d'Urgel dans la qualité et dans l'exercice de ses pouvoirs souverains, de déterminer et d'apprécier ses relations avec le gouvernement espagnol, sans avoir à prendre en aucune façon en considération des immixtions de la part du gouvernement français dans les affaires qui relèvent de la souveraineté d'Andorre que le gouvernement espagnol respecte pleinement et désire voir respecter...

D'autre part, le gouvernement espagnol ne s'est jamais fait juge des relations qui peuvent exister entre le coprince français et le gouvernement français. Ceci sans mentionner le fait qu'aujourd'hui le président de la République française et le prétendu coprince français (*sic*) sont une seule et même personne. Il serait permis de considérer que cette confusion manque des fondements juridiques nécessaires, étant donné que les droits que possédaient sur la principauté d'Andorre à titre personnel et en qualité de suzerains, les monarques français de la dynastie des Bourbons en tant que successeurs de la Maison de Foix furent supprimés avec tous les autres titres par la Révolution française et ont été repris par le président de la République en vertu d'un acte purement unilatéral. »

L'Espagne refusait donc d'accorder toute légitimité à la présence française dans les Vallées, en reprenant la vieille théorie du professeur de Trias émise en 1890 (16). Nous avons vu en étudiant la souveraineté des coprinces à quel point cette théorie est criti-

(14) *Bulletin officiel de l'Etat espagnol,* année XVI, 26 octobre 1951, n° 299, page 4819, cité par Raoul et Alsina, *op. cit.*, p. 57.

(15) Les extraits de cette note ont été cités par Ch. Rousseau, *Le territoire de la France, op. cit.*, cours D.E.S., 1960-1961.

(16) J. de Trias, *op. cit.* Constitucion politica y personalidad internacional del principado de Andorra.

quable ; bornons-nous ici à rappeler que juger que les droits de la France ont disparu avec la dynastie des Bourbons, est méconnaître la réalité que constitue l'incorporation de ces droits à la Couronne de France par les ordonnances d'Henri IV puis de Louis XIII et qui ne soulevèrent à l'époque aucune objection de la part de l'Espagne. La cosuzeraineté sur l'Andorre appartient au chef de l'Etat français quelle que soit la forme du régime de la France ; est-ce parce que les Bourbons ne règnent plus en France que la Bretagne ou l'Aquitaine doivent cesser de faire partie de la France ? Il n'est pas besoin d'insister pour montrer à quel point l'argumentation de l'Espagne était fallacieuse. Quant à « l'acte purement unilatéral », on peut rappeler que le décret de 1806 fut pris à la demande des Andorrans ; c'est donc bien à tort que le gouvernement espagnol invoquait la « souveraineté » d'Andorre qu'il prétend respecter alors qu'il refuse toute valeur à un acte pris selon le vœu des Andorrans.

Au demeurant la position du gouvernement espagnol n'était pas bien nette sur cette question, car, trois mois plus tard, il envoyait à Washington une note en date du 11 avril 1951 qui accompagnait le dépôt de la ratification par l'Espagne de la Convention du 11 octobre 1947 créant l'Organisation météorologique mondiale ; or cette note précisait :

« Les Vallées d'Andorre étant un condominium sous contrôle français et espagnol (*sic*) et les relations internationales de ce territoire étant assurées conjointement par la France et l'Espagne, le gouvernement espagnol en sa qualité de membre de l'O.M.M. appliquera la Convention aux Vallées d'Andorre. » (17)

C'est là un raisonnement d'autant plus inadmissible que rien dans les Paréages de 1278 et de 1288 qui sont les seuls textes créant un « statut » de l'Andorre, ne prévoit qu'un rôle quelconque est réservé à l'Espagne ; mieux, lors de la signature de ces actes, le roi d'Espagne intervient comme témoin, reconnaissant ainsi qu'il n'a aucune prétention sur l'Andorre.

Il faut enfin citer la Convention de La Haye du 12 mai 1952 sur la protection des biens culturels en cas de guerre que le gouvernement espagnol a signé au nom de l'Andorre. Une telle mesure a provoqué la protestation immédiate de la France qui a fait une réserve formelle sur ce point quand il a ratifié la convention. De plus la France fit insérer au *Journal Officiel* (18) après le texte de la Convention deux lettres adressées au directeur général de l'U.N.E.S.C.O. ; la première, datée du 5 août 1954, considérait « comme nulle et non avenue la signature apposée au nom de la Mître d'Urgel en Andorre, par le chef de la délégation espagnole à la Convention de La Haye » ; la deuxième, datée du 13 mai 1958, notifiait au directeur général que la convention est applicable au

(17) Ch. Rousseau, *Le territoire de la France*, cours D.E.S., 1960-1961.
(18) *J.O.*, 25 octobre 1960, p. 9646.

territoire de l'Andorre. Elle précisait : « Monsieur le Président de la République Française coprince d'Andorre qui seul a qualité pour assurer la représentation internationale de la Principauté dans le domaine des relations internationales... ».

En fait on s'explique mieux l'attitude de l'Espagne si on rapproche diverses mesures de l'affaire de Radio-Andorre, puis de celle de Sud-Radio, qui provoquèrent de sérieuses difficultés entre la France et l'Espagne et entre les deux coprinces. La situation s'est depuis notablement améliorée, et la virulente note de 1951 n'est plus qu'une péripétie dans les rapports franco-espagnols relatifs à l'Andorre.

Mais on ne peut pour autant parler de complet accord ; il suffit de peu de choses pour faire rebondir la querelle ; on l'a bien vu lors de la visite que le général de Gaulle accomplit dans les Vallées en 1967 : en effet l'absence de l'évêque d'Urgel provoqua un vif mécontentement en Espagne où la presse essaya de montrer qu'il y avait là une offense faite à un représentant espagnol. Outre le ton ironique sans grande portée, on a pu relever dans un journal espagnol cette incroyable démonstration de « l'histoire » des Vallées :

« Les républicains en France avaient abandonné leur droit à être coprinces de la principauté, et bien que ce droit ait été offert à nouveau à Napoléon, on peut selon certains auteurs, en contester la validité et, en conséquence, contester également le droit des républicains à être coprinces. Il semble logique alors, de penser que le seul coprince français légal est le comte de Paris. » (19) (!)

En définitive l'Espagne n'a aucun droit à agir directement en Andorre ; elle le reconnaît d'ailleurs elle-même : l'article 9 du Concordat conclu le 27 août 1953 avec le Saint-Siège est formel sur ce point : « Aucune parcelle du territoire espagnol ou soumis à la souveraineté de l'Espagne ne dépendra d'un évêque dont la résidence se trouverait en territoire soumis à la souveraineté d'un autre Etat ; aucun diocèse espagnol ne comprendra de zone territoriale placée *sous une souveraineté étrangère* à l'exception de la Principauté d'Andorre qui continuera d'appartenir au diocèse d'Urgel » (20).

De même les tribunaux espagnols ont reconnu que les Andorrans n'étaient nullement soumis aux obligations inhérentes à la nationalité espagnole (21).

Mais il demeure un certain nombre de réalités qui sont loin d'être négligeables : la nationalité de l'évêque, les avantages douaniers consentis aux Andorrans par l'Espagne, le grand nombre de ressortissants espagnols qui résident en Andorre, l'usage de la langue catalane dans les Vallées, tout cela contribue à créer des

(19) *Journal A.B.C.*, 23 octobre 1967.

(20) Cité par Ch. Rousseau, *Le territoire de la France*, cours de D.E.S., 1960-1961, *op. cit.*

(21) Arrêt du Tribunal suprême de Madrid, 18 octobre 1960.

liens naturels de fait entre l'Espagne et l'Andorre et, à cet égard, il est évident que l'évêque d'Urgel constitue le meilleur intermédiaire entre l'Espagne et l'Andorre.

Enfin entre la France et l'Espagne s'installe depuis plusieurs années un statu quo particulièrement encourageant après tant de visissitudes historiques ; son prolongement est un des facteurs du maintien de la personnalité des Vallées d'Andorre.

2° *Autres particularités juridiques :*
Les rapports de l'Andorre avec les organisations internationales
La neutralité des Vallées

L'étude de ces particularités sera beaucoup plus brève ; en effet l'Andorre a vécu très longtemps repliée sur elle-même et ses rapports avec l'extérieur sont demeurés liés à ceux qu'elle avait avec ses voisins : France et Espagne. Mais au xx[e] siècle, à mesure que l'Andorre a connu un développement économique marquant, la question de ses rapports avec les organisations internationales s'est posée, tandis que les guerres mondiales ont montré la preuve du comportement neutre des Vallées.

a) Les Vallées d'Andorre et les organisations internationales :

Cette question est liée à la précédente car les principales difficultés apparues à propos de la participation de l'Andorre à certaines organisations internationales, ont été soulevées par l'Espagne tant à l'époque de la Société des Nations que depuis la création de l'O.N.U.

A l'époque de la S.D.N., il y eut en effet quelques tentatives pour que l'Organisation de Genève soit amenée à traiter de certaines affaires concernant l'Andorre ; en 1925, le Secrétaire général de la S.D.N. avait cru devoir adresser au Syndic des Vallées une invitation à donner l'adhésion de l'Andorre à la Convention internationale de l'Opium du 19 février 1925. Le 29 septembre suivant, le Syndic fit connaître son adhésion par notification au Secrétaire général de la S.D.N. Mais une telle initiative provoqua la réaction de la France qui demanda, le 8 décembre, au Secrétaire général de la S.D.N. d'annuler cette adhésion en raison de l'incompétence du Syndic. Mais le Secrétaire général devait encore recevoir la protestation de l'Espagne dans une note du 30 avril 1926 : en invoquant le partage des droits de souveraineté sur l'Andorre entre l'évêque d'Urgel et la France, l'Espagne protestait contre l'attitude du gouvernement français. Elle devait d'ailleurs donner communication de sa note à Paris le 14 juin 1926 ; l'essentiel de son raisonnement était contenu dans cette phrase :

« La cosouveraineté rend indispensable un accord entre les deux cosouverains quant à la représentation extérieure. »

Le gouvernement français se borna à rejeter cette note le 9 juillet 1926 en lui opposant une fin de non-recevoir (22).

Depuis la création de l'O.N.U. chaque fois que la France a décidé de la participation de l'Andorre à des Conventions internationales (23), l'Espagne a fait des représentations auprès du gouvernement français en demandant « l'adoption de mesures propres à assurer à tout instant, sur un pied d'égalité avec le coprince français, la sauvegarde et le respect des droits du coprince espagnol » (24). Mais la France a toujours répondu qu'elle avait le monopole de la représentation internationale de l'Andorre.

L'Andorre pourrait-elle faire partie de l'O.N.U. ? La réponse doit être négative car l'Andorre ne possédant pas les attributs de la souveraineté internationale, ne pourrait faire partie de l'Organisation interétatique qu'est l'O.N.U. Les Vallées n'ayant pas de représentation diplomatique propre et n'étant pas reconnues comme un Etat par la communauté internationale ne sauraient donc en faire partie.

On peut remarquer cependant que l'Andorre fait partie de certaines organisations internationales de caractère sportif telles l'Automobile-Club international et la Fédération internationale de Ski.

L'Andorre est ainsi membre d'organisations spécialisées internationales, mais elle ne participe pas aux organisations internationales à caractère politique.

b) Les Vallées d'Andorre constituent-elles un territoire neutre :

« La neutralité permanente provient d'un accord international qui engendre des droits et obligations au profit ou à la charge des parties intéressées » (25). Il existe en fait divers cas de neutralité : il s'agit soit d'une neutralité volontaire, soit d'une neutralité imposée. Dans la première hypothèse, un Etat manifeste son intention d'être neutre par un acte discrétionnaire qui relève de sa compétence exclusive et, pour arriver à ses fins, il conclut un accord avec les autres Etats qui se portent ainsi garants de sa neutralité : l'exemple classique est celui de la Suisse depuis 1815 ; on peut aussi citer le cas de la Cité du Vatican, en application de l'article 24 du Traité du Latran.

Dans la seconde hypothèse la neutralité est imposée par d'autres Etats et c'est le cas du Luxembourg depuis 1867. Mais il s'agit toujours d'une situation juridique dont l'origine est un accord international.

Or, aucun traité ou accord ne garantit la neutralité de l'Andorre. Au demeurant le Paréage contredit l'idée même de neutralité en précisant :

(22) Sur cet épisode, v. Ch. Rousseau, *Le territoire de la France, op. cit.*
(23) V. *supra,* Chapitre I, Section 2, § 2.
(24) Documentation personnelle.
(25) M. Merle, *La vie internationale,* Collection U, Paris, 1963, p. 38.

« Que chacun des dits seigneurs ait sur les hommes d'Andorre l'host et la chevauchée. »

La seule réserve émise par le Paréage est que l'un des coprinces n'utilise pas les Andorrans pour lutter contre l'autre coprince. Pourtant les Vallées d'Andorre sont neutres ; en effet lors de l'occupation totale du territoire français en 1942, l'armée allemande était décidée à occuper également l'Andorre ; mais l'intervention de l'évêque d'Urgel, sa propre nationalité empêchèrent les troupes allemandes de franchir le Pas de la Casa. L'Andorre ne fut donc pas occupée ; il faut dire que cette neutralité n'a jamais été démentie ; on pourrait objecter que la France a parfois envoyé des forces en Andorre comme ce fut le cas en 1936 puis en 1944 (26), mais il s'agissait chaque fois de faire respecter l'autorité du coprince français ou des deux coprinces. Mais les pays tiers ont toujours respecté la neutralité des Vallées.

L'Andorre n'est pas la seule à être neutre en dépit d'une absence de traité consacrant sa neutralité : la République de Saint Marin est en effet neutre depuis 1462. Le professeur Bastiani a pu écrire à cet égard :

« La neutralité permanente de Saint Marin ne se fonde sur aucun acte juridique interne ou international, elle découle de son comportement politique depuis plus de cinq cents ans. » (27)

On pourrait dire la même chose de l'Andorre à ceci près que depuis la fin du XIII^e siècle, on ne s'est pas battu dans les Vallées. Comment cette neutralité s'explique-t-elle ?

Conformément à un phénomène constant en droit frontalier pyrénéen, les Vallées pyrénéennes ont toujours conclu entre elles des traités de surséance de guerre. C'est donc la volonté des Andorrans de rester neutres qui en est à l'origine. Pour y parvenir, ils ont procédé par étapes ; depuis les Paréages de 1278 et 1288 jusqu'au XVI^e siècle, l'Andorre est restée à l'écart de tout conflit sans autrement proclamer sa neutralité ; cependant un historien de la fin du XIX^e siècle nous apprend qu'en 1515, les Andorrans ont confirmé l'esprit des Paréages dans une supplique adressée aux Etats de Catalogne : « Les populations des dites Vallées sont neutres de telle manière qu'elles ne peuvent prendre les armes pour l'évêque d'Urgel contre le comte de Foix, ni pour le comte de Foix contre l'évêque d'Urgel » (28).

Au XVII^e siècle, Louis XIV reconnaît aux Andorrans en 1655 l'exemption « de tous logements, routes et passages de gens de guerre » (29). La neutralité va alors être revendiquée en Andorre avec beaucoup de netteté : le *Politar* exprime cet attachement :

(26) V. Historique, I^re Partie, Titre I, Chapitre II, Section 2, § 3.

(27) Pr Raphaël Sanzio Bastiani, « La plus ancienne et la plus petite république du monde : Saint-Marin », Ecole Sup. de Commerce de Paris, 1967, numéro spécial *Petits Etats et grandes puissances*, pp. 108 à 114.

(28) R. Anthony, *op. cit.*, p. 63.

(29) Lettre patente, 1655, Archives Nationales, J. 279.

« N'oublions pas que la neutralité des Vallées étant leur premier bien, les habitants doivent, le cas échéant, la défendre de toutes leurs forces, sans craindre ni le travail, ni la fatigue... A l'exemple de nos anciens, ils doivent, par tous les moyens, s'opposer à ce que leur neutralité subisse la plus petite entreprise, convaincus qu'en pareille matière, rien ne saurait être indifférent. » (30)

Les Andorrans ont d'ailleurs réussi à faire consacrer leur neutralité par les coprinces au XIX^e siècle ; ainsi en 1834, Thiers, alors ministre de l'Intérieur, recommandait au préfet de l'Ariège, à propos des réfugiés carlistes qui se trouvaient en Andorre :

« Vous n'en devez pas moins continuer de veiller à ce que les habitants de l'Andorre se maintiennent dans une neutralité dont leur position à l'égard du gouvernement de France et d'Espagne leur fait un devoir rigoureux. » (31)

A cette époque en effet la neutralité est officiellement consacrée par la France ; l'étude des archives du département de l'Ariège et du ministère des Affaires étrangères ne laisse aucun doute sur ce point : il est constamment question de la « Vallée neutre » (32) ; il est vrai que la notion de neutralité justifiait la protestation de la France contre toute intervention de l'Espagne en Andorre. Mais c'est aussi l'époque où la France se demande si elle a le droit d'intervenir militairement dans les Vallées.

Cette question est importante : au XIX^e siècle, on estimait qu'il était préférable que la France n'eût pas à intervenir. Par contre au XX^e siècle, la France intervint en 1933 à la demande de l'évêque, en 1936 à la demande du Conseil Général, et en 1944 de son propre chef. Lors de ces interventions, le motif est toujours le même : il s'agit de protéger les droits des coprinces ou du coprince français. C'est incontestablement un droit de la France d'intervenir en Andorre lorsque les droits de l'un ou des deux coprinces sont menacés ; le coprince français, au même titre qu'il est seul habilité à exercer la représentation internationale des Vallées est également seul à pouvoir envoyer des troupes en Andorre, car il est seul à posséder sous sa direction des forces armées. Tout appel du coprince évêque aux forces espagnoles équivaudrait à un appel à des forces étrangères, ce que ne pourrait admettre la France. En effet, et l'affaire de Radio-Andorre l'a bien montré, la France est responsable internationalement de l'Andorre ; elle seule a le droit d'intervenir militairement dans les Vallées. Mais elle ne peut intervenir que si les droits des coprinces sont menacés c'est-à-dire finalement en cas de graves désordres affectant le fonctionnement des institutions des Vallées, ou si la neutralité du territoire andorran

(30) *Politar*, p. 134.

(31) Lettre du Ministre de l'Intérieur au Préfet de l'Ariège, 26 septembre 1834, Archives départementales de l'Ariège, 1 Z 23.

(32) Archives départementales de l'Ariège, 1 Z 23 et 1 Z 266.

est en danger. A l'égal de Saint-Marin l'attitude séculaire de l'Andorre est un gage de neutralité ; c'est pourquoi les Vallées d'Andorre constituent incontestablement un territoire neutre, que la France a le droit et le devoir de faire respecter.

§ 2. — La situation économique des Vallées d'Andorre Les privilèges douaniers et financiers

1° *Les privilèges douaniers*

a) Historique :

De tous temps l'Andorre a bénéficié d'importants avantages douaniers tant de la part de la France que de la part de l'Espagne ; la situation tout à fait privilégiée des Vallées dans ce domaine a donné naissance à la contrebande dont on a souvent pu dire qu'elle avait constitué l'industrie la plus florissante des Vallées. L'origine de ces privilèges douaniers peut remonter à la Charte fondamentale de Charlemagne et Louis le Débonnaire qui accordait aux paysans envoyés dans les Vallées le droit d'y faire « tout ce qu'ils croiront convenable » et qu'ils « aient du pain et jouissent de toute tranquillité ».

De même une Charte de Charles le Chauve datant de 860 porte la concession du tiers du tonlieu en faveur de l'évêque d'Urgel (tertiam partem telonei) ; or le tonlieu était un droit de transit sur les marchandises. A peu près à la même époque, les Vallées auraient bénéficié d'un droit de franchise avec l'Espagne pour l'exportation du bétail et des marchandises ; en tout cas dès 1303 les Andorrans obtinrent de l'Espagne la libre circulation des personnes et des biens ; à la demande de l'évêque d'Urgel, le roi Jaime d'Aragon, comte de Barcelone accordait cette liberté de circulation et de séjour : « per totam terram et dominationem nostram » (33).

Ces privilèges seront confirmés en 1328 par le roi Alphonse III d'Aragon (34) ; dès 1369 les Andorrans étaient exempts du droit de marque qui était alors imposé sur les marchandises importées de France en Aragon (35). Ainsi dès le XIV^e^ siècle, les Andorrans pouvaient bénéficier de la liberté du commerce en étant exemptés du paiement de tous droits aux « maîtres des ports » aussi bien pour le passage de leurs troupeaux que pour le transit des marchandises dans les Vallées.

(33) Valls Taberner, *op. cit.*, tome III, pp. 447-448.

(34) *Id.*, pp. 454-455.

(35) Archives diplomatiques, Ministère des Affaires étrangères, Mém. et Doc., Andorre, II, p. 132.

Mais ces privilèges furent considérablement accrus par un acte de Charles-Quint pris en 1538 qui accordait aux Andorrans le droit de commercer librement avec les « terres de France, de Foix et Béarn » malgré la guerre « que y a entre nos y lo rey de Francia » (36).

Du côté français les privilèges sont plus récents ; mais en 1604 le Parlement de Toulouse autorisait les Andorrans à « entrer en France des marchandises non prohibées ». En 1642 Louis XIII dans une lettre adressée à l'intendant M. d'Argenson reconnaissait en ces termes les privilèges des Andorrans :

« Ils m'ont supplié et fait instance d'être conservés aux mêmes privilèges, franchises, libertés et immunités dont ils ont dûment joui sous les Comtes de Foix et les Rois nos prédécesseurs et moi. Et, comme j'ai tout lieu d'être satisfait de l'affection et fidélité des habitants de ladite Vallée, je vous fait cette lettre pour vous dire que j'aurai plaisir qu'ils soient maintenus et conservés en leurs privilèges et qu'on ne puisse imposer sur eux aucun subside, ni les faire contribuer aux levées qui se font pour les frais et dépenses audit pays de Catalogne. » (37)

Ces privilèges seront confirmés par Louis XIV en 1665, Louis XV en 1727 et par l'arrêt du Conseil d'Etat du Roi de 1767. Ils furent à nouveau précisés dans le décret de Napoléon de 1806 qui se référait à l'arrêt de 1767.

Au XIX^e^ siècle des difficultés eurent lieu à propos de ces franchises douanières : du côté français on admettait simplement que les privilèges consistaient exclusivement en autorisations d'exportations d'un contingent de marchandises nécessaires au ravitaillement des Vallées. Mais des abus s'étant produits, le 18 décembre 1867, une circulaire ministérielle confirmait le régime antérieur mais précisait :

« Les produits andorrans seront à l'avenir admis en exemption de droits de douane sur le territoire de l'Empire ; il devra être justifié de l'origine des produits au moyen de certificats signés par le Président du Conseil d'Andorre (*sic*). » (38)

Mais en 1881 en raison des troubles qui éclatèrent dans les Vallées un décret du président de la République, alors J. Grévy, décida d'interdire « toute importation, tout transit et toute exploitation par la frontière de la République d'Andorre (*sic*) » (39). Cette interdiction ne dura pas et fut supprimée dès le calme revenu.

En 1855 les difficultés apparurent du côté espagnol : des négociations eurent lieu entre le Conseil Général des Vallées et un député espagnol qui fit voter par les Cortes le 17 juin 1895 un article

(36) R. Anthony, *op. cit.*, p. 51.
(37) Cité par J. Cougul, *op. cit.*, p. 82.
(38) Archives dép. Ariège, 1 Z 25.
(39) Décret du 15 mars 1881, Archives dép. Ariège, 1 Z 52.

de loi accordant la franchise de tous droits de douane pour le bétail des Vallées entrant en Espagne. Mais l'évêque d'Urgel qui n'avait pas été tenu au courant de la négociation alla à Madrid où il montra la nullité juridique de cette disposition. Le gouvernement espagnol lui donna finalement raison.

b) Le régime actuel :

Le régime douanier est très libéral ; les marchandises venant de France et d'Espagne pénètrent librement en Andorre. Les restrictions prises ont pour but d'éviter des abus ; ainsi l'Espagne établit-elle un contingent de marchandises à destination de l'Andorre ; ce contingent fixé annuellement n'est pas un obstacle au commerce andorran car il est suffisant.

Pour sa part la France a fait connaître sa position dans un avis publié au *Journal Officiel* du 21 juillet 1950 : « Les exportations de marchandises françaises à destination de l'Andorre sont subordonnées à la production d'une autorisation d'exportation ou d'une déclaration d'exportation — engagement de change — suivant que les produits considérés sont ou non prohibés à la sortie » (40).

En fait le régime est actuellement pratiquement libre, et les produits français et les produits pétroliers raffinés en France entrent librement en Andorre, sans taxe y compris avec la déduction de la T.V.A.

La situation est plus restrictive à propos de l'entrée en Andorre de produits « étrangers », c'est-à-dire de produits n'étant ni français ni espagnols. En effet si ces produits étaient admis sans restriction en Andorre, ils pourraient être ensuite réimportés plus ou moins régulièrement en France et en Espagne. Aussi a-t-on établi un régime particulier pour certains produits dits « sensibles », les autres étant libéralement admis.

Chaque année la Délégation permanente pour l'Andorre à Perpignan établit un rapport en fonction d'indications qui lui sont communiquées par la direction régionale des Douanes. Ce rapport est ensuite transmis à l'Elysée, « aux services du coprince français » puis au ministère des Finances à la D.R.E.E. (41) qui fixe le contingent des produits sensibles. Le ministère envoie ensuite le texte fixant globalement ce contingent à la Délégation permanente.

Pendant ce temps à Andorre-la-Vieille, les Andorrans qui le désirent, s'inscrivent sur un registre détenu par le viguier de France ; le viguier établit une enquête destinée à voir si les quantités sollicitées correspondent à l'activité habituelle du demandeur, puis transmet les demandes à la Délégation permanente.

Celle-ci est alors en mesure de réunir la Commission de répartition qui est chargée de ventiler le contingent. Cette Commission

(40) *J.O.*, 21 juillet 1950.
(41) Direction des Relations Economiques Extérieures.

comprend le Délégué permanent, préfet des Pyrénées-Orientales qui la préside, le viguier de France qui sert de rapporteur, le directeur régional des Douanes, un représentant du service des Renseignements généraux chargé de la police des frontières, le directeur du Commerce intérieur des prix. Le secrétariat de cette Commission est assuré par la Direction régionale des Douanes.

Comme son nom l'indique, la Commission répartit les produits « sensibles » entre les différents demandeurs. Ceux-ci sont ensuite informés des décisions de la Commission par le viguier de France qui délivre des « licences de transit ».

On notera que jusqu'à ces dernières années, n'importe quel Andorran pouvait demander une licence pour vendre n'importe quel produit et c'est ce qui explique qu'il y ait en Andorre tant de magasins bazars où on vend de tout. Mais actuellement les licences de transit sont attribuées en fonction de l'activité principale de chaque importateur : ainsi seul pourra demander une licence pour un produit donné celui qui en fait effectivement le commerce.

Enfin il convient de préciser que les biens d'équipement sont toujours introduits en Andorre, hors contingentement. Du côté espagnol les contingents disponibles sont établis par le ministre du Commerce et le gouverneur de Lerida. Les licences de transit sont ensuite délivrées par le viguier épiscopal.

Ce système est évidemment très favorable aux Andorrans et il a largement contribué à la survie d'abord, à la prospérité ensuite de l'Andorre.

Quant au bétail qui fut à l'origine des premiers avantages douaniers, il est actuellement admis en transhumance en France et en Espagne suivant une vieille tradition montagnarde. Mais devant le nombre impressionnant d'animaux pénétrant en France, le gouvernement avait décidé en 1898 que les franchises accordées seraient limitées annuellement au tiers des existences réellement constatées sur le territoire des Vallées ; bovins et ovins sont ainsi comptés à chaque passage de la frontière.

Enfin pour être admis respectivement en France et en Espagne, les produits andorrans doivent être accompagnés d'un certificat signé par le Syndic des Vallées et visé par la Douane en France et par l'évêché d'Urgel en Espagne. Ils sont alors admis sans payer de droits de douane mais ces dispositions sont théoriques, et en pratique il en va parfois quelque peu différemment : ainsi le 2 mai 1959 la France accorda une franchise totale aux importateurs français de bétail andorran sous réserve que la quantité importée n'excède pas le tiers des animaux recensés dans les Vallées.

On a évidemment eu des difficultés à contrôler l'entrée en France et en Espagne des marchandises venant d'Andorre ; en raison du régime libéral, il y avait un certain risque de voir réintroduits frauduleusement en France et en Espagne des produits qui auraient pénétré hors taxes en Andorre. En fait la quantité de produits réintroduits en France à l'insu des Douanes ne paraît pas

devoir excéder 5 % des exportations françaises vers l'Andorre. Au demeurant cet inconvénient n'a guère d'importance car le système permet à la France de vendre des marchandises qui pénètrent ainsi en Espagne en dépit des restrictions du gouvernement espagnol. Comme a pu l'écrire un journaliste, l'Andorre est « une galerie commerciale en plein air qui conduit vers la péninsule » (42) ; ainsi lorsque la frontière espagnole a été fermée pour l'Andorre en 1959, les exportations françaises vers les Vallées ont diminué de moitié. Depuis l'ouverture progressive de la frontière espagnole, l'Andorre est évidemment moins lucrative.

2° *Les privilèges financiers* (43)

Pendant longtemps les Vallées d'Andorre ont vécu pauvrement : peu de ressources, peu de dépenses, voilà qui suffisait au cours des siècles passés à caractériser la faible économie de l'Andorre qui vivait alors repliée sur elle-même. Depuis les Paréages le paiement de la questia constituait la dépense essentielle des Vallées et il ne faut pas croire que son montant ait toujours été modique : au temps des comtes de Foix la redevance était lourde. Mais il y avait aussi les dépenses entraînées par le fonctionnement du Conseil Général telles que l'allocation versée au Syndic, le traitement dû au Secrétaire du Conseil Général et au nunci, entretien de la Maison des Vallées, rémunération des ecclésiastiques, frais de secours et assistance. Au total ces dépenses étaient faibles et d'un montant régulier ; mais il fallait tout de même avoir quelques ressources : aussi furent établis des impôts directs fixes imposés aux paroisses : les « llots ». A leur tour les paroisses établirent deux taxes, « l'estrany » frappant les étrangers vivant en Andorre et le « foc i lloc » c'est-à-dire le « feu et abri » prélevé sur toutes les familles vivant sur le territoire de la paroisse. Mais ces taux étaient d'un montant dérisoire et le principal revenu des paroisses était constitué par le produit de la location des alpâges et des coupes de bois, car forêts et alpâges leur appartenaient en grande partie.

Comme l'a remarqué très justement M. Cluseau : «L'embryon de fiscalité directe que possédait et que possède encore l'Andorre avait toutes les caractéristiques des vieilles fiscalités propres aux Etats à faibles besoins qui peuvent se contenter d'un petit rendement et d'une justice fiscale toute relative : impôts de répartition, assiette constituée par les signes extérieurs, tribut prélevé sans souci des facultés contributives, impôts assis sur la personne plus que sur le revenu ».

(42) E. Mannoni, *Le Monde*, 25 et 26 juin 1960.

(43) Sur cette question voir l'étude de M. Max Cluseau, « Economie et finances des Vallées d'Andorre », *Revue de science et de législation financière*, 1952, pp. 154 à 170.

Il va sans dire qu'il n'y avait pas de budget au sens où nous l'entendons ; les paroisses et le Conseil des Vallées se contentaient d'établir un registre où figuraient les recettes et les dépenses. Il n'y avait pas non plus d'impôts directs qui étaient inutiles car, en 1934, le montant total des dépenses était seulement de 29.000 pessetes.

On conçoit ainsi qu'un certain nombre de sociétés et de particuliers se soient rendus compte du « paradis fiscal » que constituait l'Andorre, et aient été attirés par les avantages incontestables qu'elle paraissait offrir. D'autre part les Andorrans voyant le profit qu'ils pouvaient tirer de la présence dans les Vallées de certains étrangers surmontèrent leur méfiance traditionnelle et n'eurent pas à le regretter.

De tels avantages douaniers ou financiers devaient largement faciliter le développement de l'Andorre.

Section II

Exemple de difficultés de la vie juridique des Vallées d'Andorre : les problèmes posés par l'existence de stations de radio

Les petits Etats ont souvent recours aux mêmes pratiques pour augmenter des ressources qui sont forcément réduites : vente de timbres, installation de casino, mais aussi de stations radio ; de fait si Radio-Monte-Carlo n'a pas été l'élément déterminant quant à la renommée de la principauté de Monaco due surtout à son casino, on ne peut en dire autant de Radio-Andorre qui a permis pour beaucoup de découvrir l'existence même de l'Andorre.

Mais dès la création de Radio-Andorre les difficultés juridiques sont apparues ; elles ont pris une telle ampleur qu'elles ont amené une crise très grave dans les Vallées ; dans sa phase judiciaire l'affaire de Radio-Andorre a permis à d'éminents juristes de donner leur avis sur le maintien d'institutions féodales au XX^{e} siècle ; puis l'affaire de Sud-Radio sans conséquences judiciaires cette fois, mais avec bien des conséquences politiques, a créé une situation difficile en Andorre.

Le retentissement de ces affaires nous conduit à leur consacrer d'importants développements et d'abord à celle de Radio-Andorre.

§ 1. — Les problèmes posés par Radio-Andorre : l'arrêt de 1950 et ses conséquences (44)

1° *Les faits et la décision du Tribunal des Conflits*

L'installation de la radio dans les Vallées a amené beaucoup de difficultés. En 1935 un sujet Andorran M. Vila Ribes demande aux coprinces l'autorisation d'élever dans les Vallées un poste de T.S.F. ; c'était en fait une demande d'octroi de concession ce qui, rappelons-le, se fait en deux temps : concession de construire accordée par le Conseil Général ou par le Conseil de paroisse autorisé par le Conseil Général, et concession d'exploiter accordée par les coprinces. Or, en l'espèce, si le Conseil Général avait bien accordé la concession demandée le 19 août 1935, les coprinces n'avaient pas encore fait connaître leur réponse ; encouragé par un accord officieux de l'évêque, le demandeur construisit le bâtiment nécessaire à l'exploitation de la radio sans attendre la réponse officielle des coprinces. Sans se prononcer ouvertement, la France se déclare alors hostile à l'accord de cette concession pour des raisons économiques et de défense nationale.

Mais le « concessionnaire » n'en poursuit pas moins les travaux qu'il fait même accélérer de façon à mettre la France devant le fait accompli. En août 1938, alors que la construction du poste est presque achevée, la France ordonne la fermeture des chantiers ; cependant l'opinion et l'évêque étant favorables au concessionnaire la France finit par accepter en concluant avec l'évêque un accord signé en novembre 1938 : les coprinces décidaient que la concession serait assortie d'un cahier des charges établissant les conditions d'organisation, d'exploitation et de fonctionnement du poste.

Puis les clauses du cahier des charges s'avérant difficiles à fixer les coprinces décidèrent en août 1939 d'autoriser à titre précaire et révocable la mise en service immédiate d'un poste émetteur dont la puissance ne devrait pas dépasser 60 kw pour les ondes moyennes et 1 kw pour les ondes courtes. C'est cette autorisation à titre « précaire et révocable » qui allait être à l'origine de l'affaire qui, comme devait le déclarer le commissaire du gouvernement Odent : « Cette affaire comporte, comme toutes les affaires qui font quelque bruit, sa dose normale d'intrigues politiques, de combinaisons financières et d'hommes de paille ».

(44) Sur l'affaire de Radio-Andorre, v. sous l'arrêt du 2 février 1950, Conflits : Radiodiffusion française c/ Société de gérance et de publicité du poste de radiodiffusion « Radio-Andorre », *R.D.P.*, 1950, pp. 418-432, avec les conclusions du commissaire du gouvernement Odent et la très importante note du Pr Waline ; v. aussi Ch. Rousseau, *Le territoire de la France, op. cit.*

Quoi qu'il en soit, inauguré le 7 août 1939, le poste commença à fonctionner en 1940. M. Vila-Ribes étant mort, la concession passa à son gendre M. Puiggros qui s'associa par la suite avec MM. Trémoulet et Kierzkowski propriétaires et gérants des postes de Toulouse, Agen, Montpellier, Bordeaux et Ile-de-France. Ils étaient chargés d'exploiter le nouveau poste. Mais en 1944, à la Libération ces dirigeants français accusés de collaboration furent condamnés par contumace, pour être par la suite acquittés.

Quant à l'établissement du cahier des charges, les choses traînèrent tant qu'il n'était toujours pas fixé en mai 1947 faute d'un accord des coprinces. Cependant le poste, Radio-Andorre, fonctionnait en utilisant des fréquences qui avaient été attribuées à d'autres pays ; ces pays ne tardèrent pas à protester auprès de la France en accusant Radio-Andorre de brouiller leurs émissions. Devant ces protestations, le coprince français révoqua l'autorisation d'exploiter Radio-Andorre qu'il avait accordée, on s'en souvient, à titre précaire et révocable.

Le coprince évêque ne suivit pas cet exemple, et dès lors, un conflit était inévitable. En effet les autorités françaises estimaient qu'en raison de la révocation de l'autorisation d'exploiter, Radio-Andorre n'avait plus aucun droit à existence et donc que la décision du président de la République avait mis le poste « hors la loi ».

Mais au contraire, Radio-Andorre n'admettant pas cette théorie, invoquait la règle du parallélisme des formes en prétendant qu'une autorisation résultant de l'accord des deux coprinces ne pouvait être retirée que par un nouvel accord de ces deux coprinces. Ainsi pour Radio-Andorre, la décision de retrait prise par le coprince français n'était qu'un acte unilatéral sans effet juridique tant que l'évêque d'Urgel ne s'y serait pas associé. Or, le coprince évêque ne s'y est pas associé.

Cependant Radio-Andorre continuait ; quoique sans existence légale aux yeux du gouvernement français, le poste poursuivait ses émissions : de surcroît il augmentait sa puissance de 1 kw à 60 kw pour les ondes courtes gênant ainsi les émissions en provenance d'autres Etats car il émettait sur des fréquences comprises dans des bandes de fréquence attribuées à titre exclusif à des Etats étrangers par les conventions internationales sur les télécommunications. Il en résulta des plaintes émanant de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Suède.

Le gouvernement français devait agir ; or, le retrait de l'autorisation était resté lettre morte et, d'autre part, il crut qu'il n'avait pas les moyens juridiques d'obliger Radio-Andorre à respecter les conventions internationales. La seule arme dont il disposait était le brouillage des émissions du poste : c'est en Conseil des ministres, semble-t-il, qu'il fut décidé d'y recourir le 22 avril 1948. Cette décision exécutée par l'émetteur de Bordeaux-Nérac se révéla efficace car tout le Sud-Ouest de la France ne put alors entendre les

émissions de Radio-Andorre : dans ces conditions la publicité diffusée sur les antennes du poste devenait sans intérêt pour les annonceurs. Comme elle seule permettait à Radio-Andorre d'exister, le propriétaire du poste se déclara bientôt prêt à négocier ; le 30 septembre 1948 le brouillage cessa, mais devant l'échec des négociations, il reprit le 28 novembre suivant.

C'est à ce moment qu'intervint la Société de gérance et de publicité, concessionnaire exclusif pour la France et pour l'Afrique du Nord de la publicité du poste de Radio-Andorre. Son intérêt dans l'affaire était évident : de mai 1948 à janvier 1949 ses recettes étaient passées de 4.821.000 francs à 800.000 francs. Deux mois après elles étaient pratiquement nulles.

Alors commença l'action judiciaire. La Société de gérance et de publicité demanda aux tribunaux d'interdire à la Radiodiffusion française de continuer le brouillage des émissions de Radio-Andorre. Une ordonnance de référé du président du tribunal civil de la Seine en date du 8 mars 1949 fit droit à cette requête. Elle interdisait le brouillage qui constituait pour elle une voie de fait.

La Radiodiffusion française fit appel ; puis elle cessa le brouillage le 7 avril 1949. Or, ce jour là précisément, l'Assemblée nationale discutait de l'affaire et ce n'était pas une coïncidence. Le débat, comme l'indique le professeur Waline « fut animé et donna quelques aperçus sur la nature des intérêts en jeu » : il fut ainsi déclaré que la Radiodiffusion française avait fait proposer à la propriétaire de Radio-Andorre, fille du titulaire décédé de la concession, le versement d'une somme de un million de pesetas contre l'abandon de la concession à une société qui serait compensée de 51 % d'intérêts français (la Sofirad) et 49 % d'intérêts andorrans ou espagnols.

Dans ce débat confus (45), le Secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, à l'époque M. François Mitterrand, défendait la décision de brouiller les émissions de Radio-Andorre : « Ce que je sais — disait-il — c'est que Radio-Andorre est un poste qui normalement, ne doit pas exister. Sur le plan national de la France, comme sur le plan international, Radio-Andorre n'a pas droit d'existence ».

Et de rappeler que « ... le gouvernement de fait de Vichy par l'intermédiaire du responsable du moment, qui s'appelait M. Tixier Vignancour aujourd'hui avocat de Radio-Andorre — qui se plaint en 1949 de certains brouillages — faisait savoir que « l'autorisation donnée à Radio-Andorre était « précaire et révocable et que si Radio-Andorre ne reprenait pas ses émissions en français, l'Etat français brouillerait ses émissions ».

On le voit, l'affaire était pleine d'imprévus... Le débat devait s'achever sans résultat positif. M. Mitterrand donnait cependant la position du gouvernement en affirmant : « Ce n'est pas la Radio-

(45) V. compte rendu du débat parlementaire du 7 avril 1949 au *J.O.* du 8 avril 1949, pp. 2205 à 2211.

diffusion française qui a agi en la matière : c'est le coprince français d'Andorre qui a révoqué la concession ».

Cependant la phase judiciaire suivait son cours ; la Chambre des référés de la Cour d'appel de Paris rejetait le 24 mai 1949 un déclinatoire de compétence dont elle avait été saisie (46). Comme le président du Tribunal civil, la Cour d'appel jugea que le brouillage par la Radiodiffusion française des émissions de Radio-Andorre était une voie de fait administrative justifiant la compétence judiciaire. Elle invoquait d'abord comme argument que Radio-Andorre qui ne diffusait que de la musique et des émissions de variétés à caractère publicitaire, ne pouvait être accusée de porter atteinte à l'ordre public soit français soit international. La Cour énonçait aussi que seule l'Union internationale de Radiodiffusion a qualité pour intervenir en cas d'interférence ; elle rappelait l'interdiction du brouillage volontaire en temps de paix entre les Etats membres inscrite à l'article 10 de la Convention radiotélégraphique internationale de Washington du 25 novembre 1927 et aux articles 5, 9 et 35 de la Convention de Madrid des 9 et 10 décembre 1932.

La Cour en concluait que l'utilisation du brouillage, même à l'encontre d'un poste dépourvu de statut international, et quelle que soit la précarité ou l'inexistence de droits ainsi atteints, constitue, *a priori*, dans les conditions où il a été appliqué, une voie de fait dont l'application relève de la compétence des tribunaux judiciaires. Il y a là en effet atteinte à un droit individuel, celui de l'écoute, et aux libertés essentielles en temps de paix ainsi qu'au bon renom de la France sans que la Radiodiffusion française puisse invoquer un péril imminent ou une engence quelconque.

Le 9 juin suivant, le préfet de la Seine éleva le conflit par un arrêt intervenu dans les formes et les délais réglementaires. Cet arrêté de conflit soutenait que le brouillage a le caractère d'un acte de gouvernement et que d'autre part il ne saurait constituer une voie de fait. La connaissance de l'affaire était ainsi réclamée pour la juridiction administrative ce que contestait la Société de gérance et de publicité.

C'est dans ces conditions que l'affaire a été présentée devant le Tribunal des Conflits qui a rendu son arrêt le 2 février 1950 (47).

Dans cet arrêt, le Tribunal des Conflits confirme l'arrêté de conflit justifiant ainsi sa décision :

« ... Considérant que la station andorrane utilise irrégulièrement de façon permanente des fréquences attribuées à des nations

(46) Porché c/ Société de gérance et de publicité, *Gaz. Pal.*, 29 juillet 1949. Voir Annexes.

(47) T.C., 2 fév. 1950, Radiodiffusion française, *Rec.*, p. 652 et aussi : Grands Arrêts n° 83, p. 323, *R.D.P.*, 1950, p. 418, concl. Odent, note Waline, et *J.C.P.*, 1950.II.5542, note Rivero.

Extrêmement complet, l'article de la *R.D.P.* comprend la note minutieuse que le Professeur Waline a consacrée à l'affaire.

étrangères, sans avoir figuré sur aucun des plans de répartition ; que ces agissements contraires aux conventions internationales signées par la France, provoquèrent de la part de certains Etats des protestations adressées au Gouvernement français considéré comme responsable de l'activité de ce poste émetteur ; que le 22 avril 1948 l'ordre de brouiller ses émissions fut donné au directeur général de la Radiodiffusion française par le Secrétaire d'Etat à l'Information et fut, ultérieurement, confirmé par le Ministre des Affaires Etrangères :

« Considérant que *la mesure prescrite par le Gouvernement dans les conditions ci-dessus exposées à l'égard des émissions d'un poste sis dans un territoire qui n'est pas français, qui n'est pas soumis à la législation française et relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français,* échappe à raison de sa nature, à tout contrôle juridictionnel ; que dès lors c'est à bon droit que le préfet de la Seine a élevé le conflit dans l'instance pendante devant la Cour d'appel de Paris ; ... »

Ce n'est pas le lieu d'examiner ici la confirmation par cet arrêt de l'application de la théorie générale des actes de gouvernement aux mesures se rattachant aux relations internationales, et aussi la précision qu'il apporte à la théorie du conflit positif en droit administratif français.

Ce qui doit retenir notre attention, c'est la manière dont le Tribunal des Conflits a considéré la situation de l'Andorre à l'égard de la France ; on voit que la décision reprend les mêmes termes que l'arrêt du Conseil d'Etat Le Nickel en rappelant que les Vallées relèvent d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français ». On remarque également la réaffirmation du caractère étranger que présente l'Andorre « territoire qui n'est pas français ». Certes l'arrêt dans sa partie consacrée au statut des Vallées se contente pour l'essentiel d'énoncer ce que n'est pas l'Andorre, en évitant de se prononcer sur la situation de l'Andorre en droit international. Ceci n'a d'ailleurs rien d'étonnant ; l'arrêt du Tribunal des Conflits ne présente donc pas *a priori* de grande originalité. Cependant tout son intérêt vient de ce qu'il a été rendu contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement Odent. Or, M. Odent avait présenté une analyse de la situation juridique de l'Andorre intéressante à bien des titres, et développé des conclusions extrêmement importantes.

2° *La thèse de M. Odent et sa critique*

Selon M. Odent la tâche du Tribunal des Conflits se résumait à ceci : rechercher si le brouillage litigieux constituait un acte de gouvernement et dans l'affirmative confirmer l'arrêté de conflit. Pour sa part le commissaire du gouvernement estimait que la décision litigieuse ne constituait ni un acte de gouvernement ni une

voie de fait : selon lui il s'agissait d'un acte administratif d'exécution forcée relevant de la compétence des juridictions administratives.

M. Odent justifiait ainsi le fait qu'il n'y ait pas acte de gouvernement :

« On discute d'abord sur le point de savoir si le brouillage exécuté sur l'ordre du gouvernement français, a été ou non sollicité par le coprince français, le Président de la République. Messieurs, le service public français de la Radiodiffusion n'est pas placé sous l'autorité du chef de l'Etat lorsqu'il agit comme coprince des Vallées d'Andorre. Lors même que, ce qui est loin d'être établi, le Conseil des Ministres aurait pris non pas spontanément, mais sollicité par le Président de la République, la décision de brouiller les émissions de Radio-Andorre, cette décision serait entièrement détachable de l'intervention de l'autorité souveraine andorrane. En toute hypothèse, le brouillage litigieux est le fait d'une autorité française et non pas celui d'une autorité andorrane, cas auquel elle ne relève pas de la compétence d'une autorité française. »

M. Odent justifie ensuite la décision de brouillage à ses yeux inévitable :

« La France avait, en vertu des obligations internationales qu'elle avait souscrites, le devoir d'interdire le fonctionnement sur le territoire des Vallées d'Andorre d'un poste émetteur utilisant des fréquences attribuées à titre exclusif à d'autres Etats ; faute de disposer de voies de droit pour sanctionner l'attitude répréhensible de Radio-Andorre, le gouvernement français ne pouvait demeurer fidèle à ses engagements qu'en contraignant par la force, c'est-à-dire par le brouillage, Radio-Andorre à respecter les prescriptions de la loi internationale sur les télécommunications. »

Ce sont ces engagements internationaux qui sont pour M. Odent au centre de l'affaire : « Cette obligation qui pesait sur la France lui imposait-elle d'agir contre Radio-Andorre si ce poste émettait dans des conditions irrégulières ? ». M. Odent estime que pour répondre à cette question, « la difficulté tient à la situation anachronique des Vallées d'Andorre, situation aussi mal adaptée que possible à la technique juridique contemporaine ».

Il remarque que le statut des Vallées « vestige d'un système féodal partout ailleurs disparu et que notre vocabulaire est impuissant à évoquer, les mots eux-mêmes ayant changé de sens » et se réfère à la jurisprudence de la Cour de cassation au XIX^e^ siècle ; non sans humour, il déclare à ce sujet que l'on ne saurait lui faire grief « de se fonder sur des arrêts trop anciens parce qu'ils datent d'un siècle, alors qu'il s'agit d'apprécier un système juridique qui remonte à des décisions prises par Charlemagne lors de son passage en 770 et qui trouva sa forme définitive dans le paréage du 8 septembre 1278 plaçant le territoire d'Andorre sous la double

suzeraineté de l'évêque d'Urgel et du comte de Foix ». Comme texte de droit positif, M. Odent cite le décret de Napoléon de 1806. Puis il en vient à l'essentiel :

« En résumé, Messieurs, on peut dire que les Vallées d'Andorre n'ont pas de statut international. Elles ne constituent pas un Etat, ne serait-ce que protégé ou vassal, ni une personne de droit international. Il n'y a pas et il ne peut pas y avoir entre la France et les Vallées d'Andorre de traité ou de convention comme il en existe, par exemple, entre la France et la principauté de Monaco. Les Vallées d'Andorre sont un fief jouissant des franchises que le droit féodal accordait aux fiefs, et sur lequel s'exerce la double suzeraineté d'un évêque espagnol et de la France. Le territoire de la Vallée n'est pas un territoire étranger, la Cour de cassation l'a affirmé, et les Andorrans ne sont pas considérés en France comme des étrangers ». M. Odent se réfère ici à l'arrêt du tribunal correctionnel de Toulouse de 1905. Puis il en conclut :

« Et comme la Mître d'Urgel, l'autre suzerain n'a pas davantage que le territoire d'Andorre d'existence internationale, il s'ensuit nécessairement que la France, et la France seule, a la responsabilité internationale des Vallées d'Andorre. C'est bien à la France d'ailleurs que se plaignirent les Etats dont les stations étaient brouillées par les émissions irrégulières de Radio-Andorre. En contrepartie de cette responsabilité qui incombe au gouvernement français, il faut bien lui reconnaître le pouvoir juridique de prescrire les mesures nécessaires pour contraindre les activités andorranes à respecter les réglementations internationales qui sont obligatoires dans les Vallées d'Andorre dès lors qu'elles le sont pour la France ». Il n'y a donc pas eu voie de fait par application des principes dégagés par le Tribunal des Conflits dans l'affaire de la Société immobilière Saint-Just en 1902 (48). En effet le gouvernement français devait recourir au brouillage pour contraindre Radio-Andorre à respecter les dispositions du règlement international sur les télécommunications.

M. Odent continuait à analyser avec minutie la situation de l'Andorre à l'égard de la France.

« Sur le plan international, la France engage par sa signature le territoire d'Andorre comme le sien propre, puisque ce n'est pas un territoire étranger. Certes sur le territoire spécifiquement français, les traités diplomatiques régulièrement ratifiés ne sont opposables aux personnes physiques ou morales qu'à condition d'avoir été publiés (art. 26 de la Constitution de 1946). En réalité les conventions du type de celles concernant les télécommunications ne sont pas publiées. Dès qu'elles sont ratifiées, elles lient les administrations publiques, qui prennent pour leur application des textes

(48) Conflits, 2 déc. 1902, S. 1904.3.17, note Hauriou, concl. Romieu, arrêt confirmé par Dumont Bonnet (Conflits, 12 mai 1949, S. 1949.8.45).

réglementaires, lesquels, eux sont publiés, et, par conséquent, obligatoires. Des publications au *Journal Officiel* sont sans valeur au regard des activités qui s'exercent dans les Vallées d'Andorre. Mais la publication n'est pas le seul procédé permettant d'aviser les intéressés de l'existence d'une disposition qui, par la connaissance qui leur en est donnée, devient pour eux obligatoire. Outre que Radio-Andorre n'a jamais prétendu ignorer la Convention de Madrid et le Règlement du Caire, le gouvernement français, en notifiant à cette station les protestations que ses émissions soulevaient, en lui demandant de cesser de fonctionner sur des fréquences attribuées les unes à la Grande-Bretagne, d'autres à l'Italie, d'autres enfin à la Suède, lui a rappelé les éléments de cet ordre public international des télécommunications qu'elle troublerait en parfaite connaissance de cause.

La France avait donc le pouvoir juridique d'exiger de Radio-Andorre qu'elle respectât la Convention de Madrid et le Règlement du Caire. Mais ce pouvoir représente un aspect purement théorique, puisque ces autorités françaises ne disposent pas de voies de droit leur permettant d'intervenir dans le fief andorran. »

Et M. Odent concluait : « L'interruption des émissions corsaires de Radio-Andorre avait sa source dans un texte précis de droit international. Radio-Andorre ayant refusé de s'incliner, il y avait lieu à exécution forcée. L'absence de sanction pénale rendait nécessaire l'exécution par la voie administrative. Enfin, le brouillage auquel la Radiodiffusion française s'est livrée tendait uniquement, dans son objet immédiat, à l'arrêt des émissions sur fréquences irrégulières ».

Comme le résumait le professeur Rousseau (49), M. Odent avait donc « dénié aux mesures litigieuses le caractère d'actes de gouvernement, mais admettait en revanche leur caractère administratif, ceci sur la base d'une construction ingénieuse. Etant admis par hypothèse qu'il y a eu de la part de Radio-Andorre des actes illicites préjudiciables à diverses Puissances, les Vallées d'Andorre n'en sauraient être juridiquement responsables faute de personnalité internationale ».

Mais à cette « construction ingénieuse », M. Waline élève une objection pertinente (50) : « Si les autorités françaises étaient dépourvues de tout moyen d'action juridique sur Radio-Andorre, comment pouvaient-elles être rendues responsables des agissements de celui-ci ? Le droit international peut-il contraindre un gouvernement à employer des procédés qui sont par nature des voies de fait, à l'encontre de personnes qui ne sont pas ses ressortissants ? »

Remarques sur l'analyse de M. Odent relative au statut juridique de l'Andorre :

(49) *Le territoire de la France, cours de doctorat*, 1960-61, p. 304.
(50) Note à la *R.D.P.*, 1950, pp. 418-432.

M. Odent s'est donc livré à une analyse extrêmement poussée de la condition juridique des Vallées. Avec beaucoup de force il leur a dénié toute personnalité internationale en insistant sur leur caractère féodal. Certes l'Andorre n'est pas un Etat (51) et M. Odent a eu raison de le souligner, mais dire que ce n'est pas un « territoire étranger » nous paraît plus contestable. En effet M. Odent reconnaît que « les autorités françaises ne disposent pas de voies de droit leur permettant d'intervenir dans le fief andorran » ; comme nous le verrons, il nous semble discutable d'affirmer un tel fait, car si les autorités françaises ne peuvent rien en Andorre, par contre les autorités placées sous les pouvoirs du coprince français d'Andorre peuvent intervenir. Mais cette remarque de M. Odent implique donc que l'Andorre n'est pas la France, et est donc un territoire étranger ce que pourtant conteste M. Odent.

D'autre part la référence à la situation des Andorrans en France, notamment par rapport au jugement du Tribunal correctionnel de Toulouse jugeant que les Andorrans ne sont pas des étrangers, nous paraît difficile à retenir : ils sont plus privilégiés que les résidents privilégiés, mais faute d'exercer les droits civils et politiques des Français ils ne peuvent leur être assimilés (52). Au demeurant l'arrêt de 1905 ne disait pas explicitement, et pour cause, que les Andorrans étaient des Français.

Il y a donc une contradiction à reconnaître que les Andorrans ne sont pas des étrangers, pas plus que l'Andorre n'est un territoire étranger, et admettre l'impossibilité pour la France d'agir dans les Vallées. En fait il apparaît que l'Andorre ne peut être, compte tenu de son histoire, de ses institutions, de sa situation enfin, qu'un territoire étranger à la France quels que puissent être les liens existant entre les Vallées et le coprince français. Elle ne fait pas non plus partie du territoire français. Elle a une existence : ce ne peut donc être qu'un territoire étranger. Car le professeur Ourliac a parfaitement raison de souligner que dire de l'Andorre que c'est un fief « ne résout rien » (53).

Par ailleurs, M. Odent affirme que « sur le plan international, la France engage par sa signature le territoire comme le sien propre, puisque ce n'est pas un territoire étranger ». Rien n'est moins sûr et on l'a bien vu à propos des traités de Rome : les Vallées d'Andorre ne sont pas comprises dans le Marché commun. La France estime à ce sujet que sa propre signature n'a pas engagé l'Andorre, ce qui est bien une confirmation du caractère étranger du territoire andorran par rapport à la France.

Enfin M. Odent reconnaît à la France la responsabilité internationale des Vallées d'Andorre ; mais il l'explique par le carac-

(51) V. *infra*, Titre II, Chapitre I.
(52) V. *infra*, « Les Andorrans en France », Titre II, Chapitre I, Section 2, § 2.
(53) P. Ourliac, « Existe-t-il une nationalité andorrane ? ».

tère non étranger de l'Andorre à l'égard de la France et par l'absence de personnalité internationale de l'évêque d'Urgel et de l'Andorre.

En fait la responsabilité internationale incombant à la France vient de ce que, nous l'avons vu, seule la France est en mesure d'assumer les problèmes internationaux concernant les Vallées. De même lorsque M. Odent estime que le coprince français, autorité andorrane, « ne relève pas de la compétence d'une autorité française », c'est là à notre avis une affirmation contradictoire avec le reste de la théorie puisqu'il reconnaît avec raison que la France est responsable internationalement de l'Andorre qui n'a elle aucune personnalité internationale.

3° *Les observations de M. Waline*

Pour M. Waline, l'affaire de Radio-Andorre devait être rapprochée de l'arrêt Le Nickel : on se rappelle que, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat avait jugé irrecevable un recours formé contre le président de la République française qui, agissant comme coprince d'Andorre, avait prononcé la déchéance d'une concession. M. Waline commence par se demander s'il était possible à propos de Radio-Andorre, « de déclarer de même toute juridiction française incompétente pour statuer sur les requêtes de la Société demanderesse comme s'attaquant à des mesures ordonnées par une autorité étrangère ». Pour M. Waline il ne fait aucun doute que la réponse doit être négative car, dans l'affaire Le Nickel, le chef de l'Etat français a agi comme coprince d'Andorre sans que sa décision puisse avoir d'exécution sur le territoire français. Bien au contraire, dans l'affaire de Radio-Andorre, le brouillage incriminé était « une décision française émanant non du président de la République, mais du Conseil des Ministres ou même d'une décision conjointe du secrétaire d'Etat à l'Information et du ministre des Affaires étrangères et exécutée par les soins des services administratifs français ».

Examinant ensuite les pouvoirs du chef de l'Etat sous la IV^e^ République, M. Waline remarque :

« Comme cosuzerain des Vallées d'Andorre, le Président de la République ne saurait donner d'ordres à aucun agent d'exécution français (si ce n'est au viguier français d'Andorre, mais pris en qualité d'agent andorran) ; et même comme autorité française, le Président de la République est constitutionnellement incompétent pour prendre aucune décision, ni seul, ni même depuis la Constitution de 1946 avec le contreseing d'un ministre, puisque c'est désormais le Président du Conseil qui est chef du pouvoir exécutif et prend les décrets autres que ceux prévus par les articles 30, 35 et 36 de la Constitution. Il était donc exclu que la décision de

brouillage ait été une décision andorrane, car les services de la Radiodiffusion n'auraient pas eu à l'exécuter. »

Il en irait différemment sous la V^e^ République puisque le président de la République est le chef de l'exécutif. Une décision comme celle qui a entraîné le brouillage litigieux se présenterait sans doute différemment : de même que le président de la République a recours à l'exequatur sans contreseing, on peut penser qu'il agirait également sans contreseing et donnerait des instructions à l'Administration française prise en tant que services du coprince français.

Enfin M. Waline rappelle que le Tribunal des Conflits admet qu'il y avait acte de gouvernement ; en insistant sur le fait que l'acte attaqué vise un poste émetteur « sis dans un territoire qui n'est pas français, qui n'est pas soumis à la législation française et relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français », le Tribunal paraît évoquer la jurisprudence qui taxe d'actes de gouvernement ceux qui sont relatifs aux « rapports internationaux de l'Etat français avec une puissance étrangère » (C.E., 1^er^ juin 1923, Cie des Forges et Aciéries électriques Paul Girod) (54) ou plus simplement aux « rapports internationaux de l'Etat français » (C.E., 11 février 1931, Sobiesczanski) (55).

Cependant M. Waline critique la décision du Tribunal des Conflits qui dans un considérant « rappelle longuement que la mesure attaquée avait pour but de faire cesser des infractions à une convention internationale signée par la France ; et ceci paraît se référer à la jurisprudence constante qui considère comme actes de gouvernement les actes d'exécution d'un traité international, tout au moins les actes « non détachables ».

M. Waline expose très justement que : « la seule circonstance qu'un acte puisse produire des effets (non juridiques, mais matériels) hors du territoire national, ne suffit pas pour que cet acte puisse être considéré comme « relatif aux rapports internationaux ». Encore faut-il qu'il concerne, soit des rapports entre personnes de droit international, soit des rapports d'Etat à Etat. Cette dernière précision n'est pas inutile en l'espèce, car le territoire des Vallées d'Andorre en admettant qu'il présente le caractère étatique (en ce sens qu'il a sa Constitution et sa législation propres) n'a certainement pas la personnalité internationale, faute de reconnaissance par aucun Etat de la Communauté internationale ».

M. Waline a mis ainsi l'accent sur un aspect fondamental de la question et on ne peut que souscrire à sa remarque réserve faite toutefois de l'affirmation selon laquelle l'Andorre aurait « sa Constitution et sa législation propres ». Ceci est plus contestable en

(54) *Recueil*, p. 433.
(55) *Recueil*, p. 157.

effet dans la mesure où seules existent des coutumes en Andorre ; ni les Paréages, ni à plus forte raison la Réforme ou aucun autre texte ne peuvent, on l'a vu, tenir lieu de Constitution. Tout ce qu'on peut dire, c'est que l'Andorre a des coutumes et des institutions qui lui sont propres.

Cette petite réserve faite, on peut conclure sur ce point avec le professeur Waline :

« Des rapports internationaux sont nécessairement des rapports d'autorités publiques à autorités publiques. Or, dans l'espèce, l'Etat français a entendu exercer une pression non sur les autorités andorranes, mais sur une société privée gérant un poste émetteur, sans concession régulière, en vertu d'une autorisation précaire et révocable, et effectivement révocable par le coprince français. Il ne s'agit donc pas de rapports internationaux. »

M. Waline se demande ensuite si le Tribunal des Conflits s'est fondé sur le fait que l'acte attaqué constituait une mesure d'exécution d'une convention internationale. « Seulement » — remarque M. Waline — « il y a un fait assez troublant : c'est que le territoire d'Andorre n'avait ni signé, ni ratifié cette convention, et pour cause, puisqu'il n'a pas la personnalité internationale. On ne peut dans ces conditions le considérer comme lié par cette convention, que si l'on admet que la signature et la ratification par la France d'une convention internationale quelconque engagent *ipso facto* ce territoire ». Nous avons vu à ce sujet qu'il n'en était pas ainsi : M. Waline pense aussi que l'Andorre est un fief et que les rapports de ce territoire avec ses coprinces sont des rapports de vassal à cosuzerains. Il pose cette importante question : « Est-il possible de dire qu'en droit féodal, un traité international conclu par l'un des suzerains qui se trouve en même temps chef d'un Etat, engage *ipso facto* ses vassaux étrangers à cet Etat ? »

Répondre négativement, c'est admettre que la Convention internationale du Caire relative à la répartition internationale des longueurs d'onde n'était pas opposable à l'Andorre. Dans ces conditions il n'y avait aucune responsabilité internationale. Mais la France, elle, pouvait être tenue pour responsable d'une action irrégulière commise par le titulaire d'une concession dont un des concédants était le chef de l'Etat français. M. Waline cependant montre que par « les jeux du dédoublement fonctionnel », le président de la République à l'égard du concessionnaire n'est pas un organe de l'Etat français. Il n'agit que comme cosuzerain des Vallées. Pour lui, il reste « que si les mesures incriminées ont été des mesures d'exécution d'une convention internationale, elles ont été des mesures dirigées contre un tiers non partie à ladite convention, à l'égard de qui cette convention était *res inter alios acta*, dépourvues par conséquent de toute base juridique, et par suite de simples voies de fait internationales ».

Conclusion

L'arrêt Radiodiffusion française a donc posé ou fait poser bien des problèmes. Il a été critiqué parfois très vivement : M. Rivero a reproché au Tribunal des Conflits de ne pas avoir suivi M. Odent qui avait « affirmé avec force que le brouillage était parfaitement détachable et des conventions internationales et des rapports franco-andorrans ». M. Rivero estime qu'ainsi « le Tribunal des Conflits a ramené la jurisprudence au temps des crinolines ». Mais du point de vue qui nous préoccupe, l'arrêt a permis de voir à quel point le territoire andorran occupait une place à part dans la société internationale.

Dans cette affaire deux points nous paraissent essentiels : la responsabilité internationale de l'Andorre, et l'action du président de la République.

En ce qui concerne la responsabilité internationale de l'Andorre, il ne fait pas de doute que la France en est investie ; le monopole dont elle dispose en matière de représentation internationale de l'Andorre et des Andorrans comprend également la responsabilité internationale ; du reste comme l'a souligné M. Odent c'est bien à la France que se sont plaints les Etats qui s'estimaient lésés.

En ce qui concerne le président de la République le dédoublement fonctionnel évoqué par le professeur Waline nous paraît très délicat à définir en pratique ; certes ce dédoublement existe, et nous avons insisté sur le fait qu'en matière d'exequatur seul intervient le coprince français sans aucun contreseing ministériel. Le coprince français d'Andorre n'a besoin d'aucun contreseing d'un ministre français dans l'exercice de ses compétences andorranes ; mais le contreseing réapparaît dès lors que les décisions prises par le coprince français intéressent les finances françaises, et en pratique ceci vaut dans une large mesure, lorsque le coprince par l'intermédiaire de son délégué permanent, le préfet des Pyrénées-Orientales, met à la disposition de l'Andorre les services administratifs français. Il n'y a qu'un budget français, il n'y a pas un budget du coprince français. Nous voyons donc qu'en pratique la portée du dédoublement fonctionnel est très relative, et cela d'autant plus que la fonction de coprince n'est nullement réglementée et que le coprince utilise tous les fonctionnaires français qu'il veut ; il agit simplement en tant que coprince et il a à sa disposition toute l'Administration française. Rien de plus normal puisque la fonction de coprince d'Andorre est attachée à la présidence de la République.

Ainsi dans la mesure où la fonction de coprince d'Andorre qui s'exerce sur un territoire incontestablement étranger à la France, n'est réglementée par aucun texte, et surtout pas par un texte constitutionnel ou législatif français, il paraît tout à fait logique que tout acte du coprince échappe à tout contrôle juridictionnel.

Certes des autorités purement françaises, le secrétaire d'Etat à l'Information ou le ministre des Affaires étrangères, n'ont aucun droit à intervenir en matière andorrane s'ils ne sont pas expressément mandatés par le coprince français. S'il était possible de prouver que c'était l'un ou l'autre qui avait pris la décision de recourir au brouillage, alors cette décision pouvait être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Mais si la décision était prise par le Conseil des ministres il eût été difficile de savoir, si ledit Conseil était présidé par le président de la République ou par le coprince ; il est bien évident que l'autorité dite « Conseil des ministres » est une autorité spécifiquement française ; mais rien n'empêche le président, en tant que coprince de réunir les mêmes ministres mais pris cette fois en tant que « services » du coprince.

En définitive, le coprince français est libre d'agir comme il le veut ; mais tout aurait été plus simple si le coprince avait signé pour l'Andorre la convention internationale du Caire ; même si on admet que tout acte du président de la République n'engage pas l'Andorre *ipso facto*, comme telle est du reste la solution appliquée sinon officiellement reconnue, il n'en demeure pas moins que le coprince français est responsable de l'action internationale de l'Andorre, et donc d'une action irrégulière commise par le titulaire d'une concession dont il est un des concédants. Comme il est investi de la fonction de coprince parce qu'il est le chef de l'Etat français, il est donc bien normal comme l'a noté le professeur Waline, que la France soit tenue pour responsable d'une telle action. Cette responsabilité doit s'appuyer sur les moyens juridiques de la mettre en œuvre ; à défaut il y a recours à des actes d'exécution forcée. Mais l'absence de toute réglementation de la fonction de coprince motive l'incompétence de toute juridiction administrative française pour connaître d'un acte pris par le coprince français. Elle montre également la variété des interprétations possibles quand se produit une affaire comme celle que nous venons d'étudier et qui met en jeu, d'une part des obligations internationales relevant de conventions internationales, et d'autre part, des coutumes féodales.

§ 2. — Les difficultés de la Radio dans les Vallées

1° *L'apparition d'une station concurrente de Radio-Andorre*

L'affaire de Radio-Andorre ne fut pas la seule ; bientôt après son épilogue judiciaire, un nouveau différend apparût en 1952 ; quoique n'ayant pas eu de prolongements devant les tribunaux, cette affaire a connu un assez grand retentissement ; nous l'évoquerons ici de façon à traiter les problèmes de la radio dans leur ensemble.

Le gouvernement français n'a jamais considéré Radio-Andorre avec beaucoup de bienveillance ; aussi à la fin de l'affaire que nous venons d'étudier, résolut-il de favoriser la construction d'un second émetteur de radiodiffusion contrôlé par la S.O.F.I.R.A.D. Appelé « Andorre-Radio » il pourrait concurrencer Radio-Andorre.

Or, le 10 novembre 1952, le Conseil général des Vallées décida, à l'unanimité d'interdire toute création d'une nouvelle station de radiodiffusion sur le territoire andorran, ce qui équivalait au rejet de la demande d'autorisation de la S.O.F.I.R.A.D., société privée contrôlée par le gouvernement français. La décision fut d'ailleurs renforcée par une décision de l'« Assembléa Magna ». Cette assemblée qui comprend tous les conseillers des Vallées, des consuls de paroisse et des chefs des grandes familles, s'était réunie au début de décembre 1952, en séance extraordinaire ce qui lui était arrivé à peine cinq fois en un demi-siècle. Elle décida en outre de faire apposer les scellés sur le matériel radioélectrique déjà amené dans les Vallées.

Le conflit était dès lors inévitable. La France ne pouvait rester sans réagir, mais les mesures qu'elle prît auraient pu être plus habiles. La disproportion des forces en présence pouvait rendre inélégantes certaines décisions ; le moins qu'on puisse dire, c'est que les autorités de l'époque y eurent recours de la façon la plus regrettable. En effet dès la fin de décembre 1952, le viguier français annonçait aux Syndics que les saufs-conduits seraient retirés aux bergers andorrans qui gardaient des moutons en France. Il faut préciser que, suivant une coutume très ancienne, qui exista même pendant les guerres napoléoniennes, les troupeaux comptant parfois 8.000 bêtes passent tous les ans un long hiver dans la haute vallée de l'Aude. C'est dire avec quelle émotion les propriétaires andorrans accueillirent cette mesure. Le viguier français décida aussi d'établir une nouvelle réglementation prévoyant à partir du 1er juin 1953 que toute personne devrait, pour pénétrer dans les Vallées, présenter un passeport muni d'un visa délivré en contrepartie du versement de la somme de 1.000 francs anciens.

Le 3 juin 1953, le Conseil Général des Vallées décida alors de rompre toutes relations avec le viguier français. Il fit appel au gouvernement espagnol par l'intermédiaire du coprince évêque pour lui demander d'assurer éventuellement l'approvisionnement des Vallées en denrées alimentaires, en cas d'aggravation du conflit. Le gouvernement espagnol promit son appui ; il fit aussi supprimer le visa exigé pour les Espagnols voulant se rendre en Andorre. C'était là une décision exactement inverse de celle du viguier français ; le visa de 1.000 francs était de nature à causer une gêne considérable aux commerçants andorrans qui ne vivent pratiquement que du tourisme ; or en 1952, 90 % des 200.000 visiteurs venait de France ; aussi le gouvernement espagnol crut voir là une occasion d'essayer de renverser la tendance en favorisant le séjour de ses concitoyens dans les Vallées.

Le viguier français jugea alors opportun de faire distribuer des tracts rappelant l'aide exceptionnelle que la France apportait à l'Andorre dans divers secteurs notamment social, économique et scolaire. Le viguier indiquait aussi les griefs du gouvernement français : « hostilité incompréhensible et offensante » à l'égard du coprince français provenant du refus d'autoriser l'émetteur de la S.O.F.I.R.A.D. et aussi perception illégale par le Conseil Général des Vallées d'une taxe sur les marchandises importées de France.

De leur côté, les Andorrans ulcérés par la décision d'imposer la redevance de 1.000 francs à l'occasion de la délivrance de visas d'entrée, invoquaient sa nullité du fait qu'elle n'avait pas été approuvée par le coprince évêque.

2° *Les différentes phases du conflit*

Curieusement, le Conseil Général des Vallées décida le 8 juin 1953 de supprimer le passeport du détenteur de la concession de Radio-Andorre et même d'annuler cette concession ; de plus les émissions seraient suspendues jusqu'à ce qu'une solution satisfaisante du conflit soit trouvée. En fait l'interruption des émissions dura du 15 juin à 20 heures au même jour à 23 heures, soit exactement... trois heures !

Réunie le 22 juin, l'Assemblea Magna approuva par 11 voix contre 10 et 22 abstentions, le refus d'homologation opposé par l'évêque d'Urgel aux décisions du Conseil Général.

Les choses en restèrent là pendant quelque temps ; mais le 12 septembre 1953, le coprince français, à l'époque le président Auriol, décida de rompre toutes relations avec le Syndic du Conseil Général des Vallées, M. François Cayrat.

La décision du président Auriol avait pour motif officiel le refus du Syndic de convoquer le Conseil Général pour ratifier un projet d'accord aux termes duquel le Conseil Général serait obligé d'établir un budget annuel et de supprimer certaines taxes frappant l'importation de certains produits français ; en contrepartie la France promettait la réfection du réseau routier andorran par l'Administration des Ponts et Chaussées français.

En fait il semble bien que la rupture avait d'autres motifs ... plus complexes ... En tout cas, elle amena une aggravation de la tension : le 25 septembre 1953 le viguier français refusa d'apposer son visa sur les passeports andorrans revêtus de la signature du Syndic général.

Le 29 septembre 1953 en réponse à une note que lui avait envoyée le 12 septembre le préfet des Pyrénées-Orientales, le Conseil Général se défendait d'avoir agi avec mauvaise foi et d'avoir manifesté insubordination ou négligence à l'égard du coprince français ; il affirmait que le différend concernant l'établissement d'un second poste émetteur en Andorre ne pourrait être réglé que par

un accord entre les coprinces. Mais le Conseil s'inquiétait aussi des « intérêts para-étatiques qui s'abriteraient derrière le concessionnaire nominal » ce qui revenait à ne voir dans la Sofirad que le reflet du gouvernement français.

3° *Le difficile règlement du conflit*

Cependant l'affaire n'avait que trop duré ; les Andorrans, les associations touristiques, l'évêque souhaitaient que l'on parvînt à un accord.

La période électorale allait en donner l'occasion : en effet lors du renouvellement du Conseil Général des Vallées le 12 décembre 1953, les éléments pro-français l'emportèrent sur les « traditionalistes » favorables à l'Espagne. La défaite de ces derniers fut concrétisée par l'échec de M. Cayrat fils du Syndic général battu à San Julia de Loria.

D'autre part René Coty qui venait d'être élu à la présidence de la République souhaitait aussi que l'affaire fût réglée et, de fait, en avril 1954, des mesures d'apaisement furent prises : réfection du réseau routier, établissement de commerçants français dans les Vallées, amélioration de la gestion financière du Conseil. Mais surtout ce à quoi tenaient beaucoup les Andorrans était la levée des mesures de représailles surtout du fameux droit de 1.000 francs perçu par les autorités françaises à l'entrée en Andorre. Elle fut notifiée le 11 juin 1954 par le viguier de France à une délégation du Conseil Général des Vallées ; l'entrée des touristes en Andorre par le Pas de la Case n'était plus dès lors subordonnée qu'à la simple présentation de la carte d'identité. Enfin, le Président Coty reçut à Paris le 8 juillet une délégation du Conseil Général des Vallées ce qui mit un terme à l'affaire.

Mais les problèmes tenant à la radio n'étaient pas terminés pour autant ; un nouveau conflit n'allait pas tarder à surgir entre les deux émetteurs radiophoniques. L'évêque d'Urgel avait bien fini par accepter l'existence d'Andorre-Radio mais seulement à titre d'essai. Cet émetteur entreprit de diffuser des émissions publicitaires ce qui provoqua les protestations de l'évêque qui leur était hostile. Le 1er juillet 1960 il était donné satisfaction à l'évêque puisque toutes les émissions publicitaires étaient interrompues. En novembre 1960, le Conseil Général des Vallées se prononça pour l'existence des deux postes et des négociations commencèrent alors entre les délégués permanents et les sociétés intéressées : la S.O.F.I.R.A.D. et la société espagnole E.I.R.A.S.A. qui venait de se constituer pour exploiter Radio-Andorre.

Le Syndic et un représentant de la Sofirad signèrent d'abord un protocole prévoyant que 75 % des actions d'Andorre-Radio seraient détenus par la Sofirad et 25 % par le Conseil général. La Sofirad obtenait la concession d'un nouveau terrain situé à 2.600

mètres d'altitude ce qui permettait l'audition des émissions d'Andorre-Radio jusqu'en Touraine. Mais le protocole déplut à l'évêque d'Urgel ; celui-ci fut si mécontent que, le 11 mars 1961, il décida de refuser aux Andorrans tout visa ou laisser-passer. Il fit une telle pression sur le Conseil Général que le protocole ne fut pas ratifié. Les négociations continuèrent et le 29 mars 1961 un nouveau protocole fut enfin signé : les deux sociétés S.O.F.I.R.A.D. et E.I.R.A.S.A. étaient autorisées à avoir un poste émetteur dans les Vallées ; toutes deux s'engageaient à verser au Conseil Général 10 % des recettes avec un minimum garanti de 100.000 francs actuels pour 1961, 2.000.000 pour 1962 et 3.000.000 à partir de 1963. Mais ce protocole n'est pas encore ratifié par les délégués permanents des coprinces.

Il y a donc en Andorre un poste d'obédience française dénommé Sud-Radio après avoir été appelé successivement Andorre-Radio et Radio des Vallées, et un poste d'obédience espagnole Radio-Andorre. Seules les informations de Radio-Andorre à destination de la France et de Sud-Radio à destination de l'Espagne sont proscrites. Les autres émissions demeurent d'autant plus libres que le règlement n'a pas été ratifié par les coprinces.

L'émetteur de Sud-Radio est entré en service en 1964 ; son installation a coûté 12 millions de francs ; son fonctionnement fut d'abord moins satisfaisant que celui de Radio-Andorre mais d'importants travaux furent réalisés en 1966 ; grâce à l'installation d'un nouveau complexe d'antennes l'émetteur de 250 kw a atteint sa pleine puissance ce qui a largement favorisé son écoute.

Ainsi par un accord tacite, les deux Sociétés fonctionnent en Andorre puisque l'exploitation des ondes leur a été concédée par le Conseil des Vallées. Radio-Andorre qui n'est toujours pas reconnue par le coprince français paie une redevance au coprince épiscopal, mais ni au coprince français ni au Conseil des Vallées. Sud-Radio paie une seule redevance au Conseil des Vallées.

Lors de la venue du coprince français en Andorre en 1967 on pensa que la « guerre des ondes » allait pouvoir se terminer définitivement par la ratification du règlement de 1961 ; c'était le vœu du Conseil Général des Vallées qui souhaite recevoir une redevance des deux Sociétés et être représenté dans leurs conseils d'administration. Mais la rencontre des coprinces n'ayant pas eu lieu, la situation demeura ce qu'elle était auparavant.

TITRE II

LA NATURE JURIDIQUE DES VALLÉES D'ANDORRE

Après avoir vu la complexité de la vie internationale de l'Andorre, après avoir auparavant étudié l'histoire et les institutions andorranes, nous disposons de tous les éléments permettant d'aborder la question la plus délicate parmi toutes celles que pose la condition juridique de l'Andorre et qui concerne sa nature juridique. Est-ce un Etat et existe-t-il une nationalité andorrane ?

Mais s'il est impossible de répondre d'une façon catégorique, comment peut-on déterminer la nature juridique de la dernière seigneurie existante ?

CHAPITRE PREMIER

LES VALLÉES D'ANDORRE SONT-ELLES UN ÉTAT ET EXISTE-IL UNE NATIONALITÉ ANDORRANE ?

Il peut paraître étonnant de scinder ainsi une question qui d'habitude forme un tout dans la mesure où lorsqu'il y a nationalité, il y a Etat ; mais en ce qui concerne l'Andorre rien n'est aussi simple et c'est pourquoi il a paru préférable d'examiner d'abord si les Vallées constituent un Etat et ensuite d'étudier ce que recouvre la qualité d'Andorran.

Paragraphe préliminaire : division de la Doctrine

La Doctrine est divisée ; beaucoup de juristes, surtout au XIX[e] siècle, ont cru que l'Andorre était un Etat (1), et même la considéraient comme une République. Ces auteurs ont rarement cherché à savoir pourquoi et comment l'Andorre constituait un Etat ; quand ils l'ont fait, ils ont cru que le Conseil Général des Vallées exerçait le pouvoir législatif et que le Syndic détenait le pouvoir exécutif en pensant que le rôle des coprinces avait tendance à devenir simplement nominal (2). C'est là méconnaître la réalité andorrane : nous avons vu que le pouvoir suprême dans les domaines exécutif, législatif et judiciaire est exercé ou délégué par les coprinces.

(1) V. ainsi F. de Martens, *Traité de droit international*, Paris, 1883, tome I.
H. Bonfils et P. Fauchille, *Manuel de droit international public*, Paris, 1898, tome I, p. 88.
G. Bry, *Précis élémentaire de droit international public*, Paris, 1910, p. 58.
P. Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public européen et américain*, Paris, 1885, tome I, pp. 176 et suiv.
Ed. Engelhart, *Les protectorats anciens et modernes, op. cit.*, p. 129.
Répertoire Fuzier Hermann, 1888, tome IV, au mot Andorre.
J. Six, *Les Institutions politiques du Val d'Andorre, op. cit.*, p. 18.
Chronique de politique étrangère, 1957, pp. 385-391.
G. Scelle, *Précis de droit des gens, op. cit.*, p. 167.

(2) V. en ce sens *Chronique de politique étrangère*, 1957, *op. cit.*

A l'opinion de ces quelques juristes français se joint l'ensemble des auteurs espagnols qui ont traité cette question, et cela est assez normal dans la mesure où ils considèrent les Vallées comme soumises à la souveraineté de l'évêque d'Urgel.

A la suite de M. de Trias (3) les auteurs espagnols ont ainsi cru pouvoir défendre les « droits » de l'Espagne. Mais à cet égard M. Vidal y Guitart a présenté une analyse très intéressante : il estime que l'Andorre est un Etat parce qu'elle a un gouvernement responsable simplement complété par les deux coprinces ou leurs représentants, une population qui obéit à ce gouvernement, et enfin qu'il existe d'un territoire andorran. M. Vidal ajoute d'autres facteurs tels que la communauté de coutumes, de langue, de religion ; et certes, cet auteur a raison de mettre l'accent sur de tels faits, mais on peut lui reprocher de ne pas avoir suffisamment examiné les trois conditions requises pour qu'il y ait Etat : population, territoire, organisation politique en s'étant simplement borné à les présenter, sans se livrer à une analyse juridique de ces éléments.

Enfin les Andorrans estiment eux aussi souvent que les Vallées constituent bien un Etat ; ils ont exprimé cette opinion à diverses reprises, notamment en 1894 dans un manifeste émanant du Conseil Général des Vallées (4), à diverses reprises, plus récemment et surtout depuis 1963 ; les Andorrans ont ainsi souvent recherché l'accroissement des pouvoirs du Conseil Général et la limitation du rôle des coprinces, mais ce sont là certains désirs d'ordre pratique qui se font jour en Andorre de temps à autre surtout au moment des élections. Juridiquement les Andorrans estiment (5) que l'Andorre est un Etat parce qu'elle constitue une communauté homogène vivant sur un territoire déterminé et disposant d'une organisation politique complète.

Au contraire un grand nombre d'auteurs estiment que l'Andorre n'est pas un Etat (6) ; pour la plupart d'entre eux, l'Andorre est demeurée une seigneurie et ne saurait donc prétendre au nom d'Etat.

(3) J. de Trias, *Constitucion politica y personalidad internacional del principado de Andorra*, Barcelone, 1890, p. 39 ; et J.M. Vidal y Guitart, *Instituciones politicas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949, pp. 217 et suiv. ; F. Pallerola y Gabriel, *El Principado de Andorra y su Constitucion politica*, Lerida, 1919.

(4) La *Cuestion de Andorra*, Barcelone, 1894.

(5) V. *Le Monde*, 27 septembre 1963 et aussi M. Vila, « Perfil juridico-politico de Andorra », *Diario de Barcelona*, 6 février 1966.

(6) Voir notamment :

J. Descheemaeker, *L'Andorre principauté des paradoxes, op. cit.*

P. Ponsich, *Andorre - Les grands faits de son histoire, op. cit.*

P. Vellas, « Le statut particulier des Vallées d'Andorre », *Droit international public*, 1967, p. 325.

P. Vellas, « Les Etats exigus en droit international public », *Revue générale de droit international public*, 1954, pp. 559 à 581.

F. de Los Rios, *Vida et instituciones del pueblo de Andorra ,op. cit.*

Pour tenter de déterminer finalement si les Vallées d'Andorre constituent ou non un Etat, il convient d'examiner successivement les trois éléments de référence traditionnellement choisis : territoire, population et organisation politique.

Section I

Le territoire

La plus ancienne délimitation de l'Andorre se trouve dans un acte daté du 13 juin 1007 constituant la donation par le comte d'Urgel Ermengaud I[er] au Monastère de San Cerni de Tabernoles du cens qu'il percevait en Andorre et de la totalité de ses droits d'albergue dans cette vallée (7).

Pour ancienne qu'elle puisse paraître, la délimitation du territoire andorran n'en est pas moins demeurée longtemps fort imprécise au point que, même de nos jours, des incertitudes subsistent quant au tracé exact des frontières.

Il faut donc d'abord étudier ces frontières de l'Andorre ; mais il faut aussi pour comprendre la situation juridique de l'Andorre, la replacer dans le contexte pyrénéen qui permet d'expliquer l'histoire des institutions andorranes.

C.A. Colliard, *Institutions internationales*, Dalloz, 1966, p. 93.
G. Combarnous, *Les Vallées d'Andorre, op. cit.*, p. 176.
J.A. Brutails, *Réponse à M. Mérignhac*, cité par J. Cougul, *op. cit.*, p. 39 et *La coutume d'Andorre, op. cit.*
Pandectes françaises.
J. Roca, *De la condition internationale des Vallées d'Andorre*, Antibes, 1908, thèse droit, Lille, 1901.
A. Vilar, *L'Andorre, étude de droit public et international, op. cit.*
J. Cougul, *Etude historique, juridique et économique de l'Andorre, op. cit.*
R. Toureng, *Statut juridique des Vallées d'Andorre, op. cit.*
Académie diplomatique internationale, *Dictionnaire diplomatique.*
Delpech et Laferrière, *Constitutions modernes*, Paris, 1928, Andorre.
La Pradelle et Niboyet, *Répertoire de droit international*, 1929, tome I, P. Goulé.
J. Devaux, *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, 1935.
M. Sibert, *Traité de droit international public*, Dalloz, 1951, pp. 158-9.
Ch. Rousseau, *Le territoire de la France, op. cit.*
F. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, Paris, 1896.
A. Coret, *Le condominium.*
P. Ourliac, note au *J.C.P.*, 1953, n° 7739.

(7) Ch. Baudon de Mony, *Relations politiques des Comtes de Foix avec la Catalogne, op. cit.*, tome II, pièces justificatives n° 1.

§ 1. — Les frontières de l'Andorre

Au risque d'étonner, on remarquera d'abord qu'il n'existe pas de frontières entre la France et l'Andorre et entre l'Espagne et l'Andorre au sens où on l'entend habituellement : en effet le voyageur se rendant en Andorre par le Pas de la Case franchit à cet endroit précis la frontière française marquant la fin du territoire français et ne rencontre pas d'autre frontière avant la frontière... espagnole située quarante kilomètres plus loin : il n'y a donc pas de douane andorrane ; tout au plus remarque-t-on au Pas de la Case et à Arcabell deux postes marqués « Control Andorra » où des fonctionnaires andorrans vérifient uniquement les marchandises pénétrant dans les Vallées, mais non les voitures automobiles qui ne sont jamais arrêtées.

Les « frontières » de l'Andorre sont mal définies. Pourtant, comme le relève le professeur Rousseau, la frontière franco-espagnole a « relativement peu changé depuis l'origine » (8). Et à cet égard, il faut noter qu'à propos du cas précis des Vallées « on songeait si peu à voir dans l'Andorre un Etat proprement dit qu'on ne le fit pas figurer, qu'on ne le nomma même pas en indiquant que l'on traitait pour lui dans les traités de délimitation qui auraient pu l'intéresser notamment dans celui des Pyrénées de 1659 » (9). Aussi bien le Traité de Bayonne de 1856-1866 organisant la frontière franco-espagnole ne concerne-t-il pas l'Andorre : ce traité comprend trois groupes d'actes :

1°) de 1856 à 1859 une série de textes concernant la région qui s'étend de l'Océan à l'Aragon ;

2°) en 1862 et 1863 d'autres actes délimitent la frontière de l'Aragon à l'Andorre ;

3°) en 1866 enfin des actes règlent la partie de la frontière allant de l'Andorre à la Méditerranée (10).

En fait ces traités de Bayonne ne font que signaler l'apposition de deux bornes aux endroits précis où par deux fois confinent la France, l'Espagne et l'Andorre. Mais on s'est bien gardé de délimiter la partie de territoire comprise entre ces deux bornes ce qui n'a pas été sans causer de sérieuses difficultés pratiques, encore pendantes puisque la Convention internationale franco-espagnole sur les zones frontalières tenue en 1967, énumère les localités « frontières » et ... oublie l'Andorre.

Essayons cependant de voir quelle est la configuration du territoire andorran telle qu'elle découle, plus ou moins approximativement d'accords très anciens remontant au XI[e] siècle comme nous

(8) Ch. Rousseau, « Les frontières de la France », *in Revue générale de droit international public*, 1954, pp. 23 à 52, 208 à 229 et 345 à 374.

(9) F. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, Paris, 1896.

(10) J. Descheemaeker, *Une frontière inconnue : les Pyrénées de l'Océan à l'Aragon*, thèse droit, Paris, 1945.

l'avons vu ; le trait dominant est caractérisé par l'absence de tout bouleversement majeur au cours des siècles : le territoire andorran est resté pratiquement ce qu'il était au XI[e] siècle.

1° *La limite du territoire français* (11)

Entre le Pic Nègre à l'Ouest et le Pic d'Envalira à l'Ouest, la France confine à l'Andorre par les communes ariégeoises d'Auzat, Lercoul, Siguer, Gesties, Aston, Merens et l'Hospitalet et les communes des Pyrénées-Orientales de Porté et de Porta.

Il faut ici rappeler que la partie du territoire andorran qui s'avance le plus dans le territoire français, dénommé Solana, a fait l'objet d'une querelle immémoriale entre les habitants de l'Hospitalet et ceux du village andorran de Merens. Pourtant la Solana faisait incontestablement partie du territoire andorran, en raison notamment d'une sentence arbitrale rendue en 1304 entre le roi de Majorque, comte de Roussillon et de Cerdagne, et le comte de Foix, seigneur de Donezan, attribuant la Solana aux Andorrans. Cela n'empêcha pas un procès qui dura de 1726 à 1834, et au bout duquel les Andorrans obtinrent finalement gain de cause (12) ; deux actes de délimitation entre Andorre, Querol (Carol) et Merens avaient été établis dès 1729 et 1735 (13).

Finalement il apparaît qu'entre les deux bornes mentionnées dans le traité des Pyrénées, la délimitation entre la France et l'Andorre est simplement faite par les limites existant entre les communes françaises et les paroisses andorranes : par exemple, l'Andorre commence à l'endroit précis où finit le territoire de la commune française de L'Hospitalet et où commence le territoire de la paroisse andorrane de Canillo.

2° *La limite du territoire espagnol* (14)

La donation de 1007 donne pour limite méridionale à l'Andorre le cours du Runer qui se jette dans le Grand Valira. En dépit des nombreuses modifications intervenues par la suite, par exemple des actes de 1159, 1206, 1428, 1659 (15) l'Andorre ne cessa pas de

(11) La seule étude approfondie est sur ce point, celle de J.F. Bladé, « Mémoires sur les limites de la France et de la Vallée d'Andorre », *Recueil de l'Académie de Législation de Toulouse,* pp. 296 à 324.

(12) Sur ce procès, v. Archives départementales de l'Ariège et J.F. Bladé, *op. cit.,* pp. 311 à 316.

(13) Archives départementales des Pyrénées-Orientales, cote C 2099.

(14) J.F. Bladé, « Mémoire sur les limites de l'Espagne et de la Vallée d'Andorre », *Etudes géographiques sur la Vallée d'Andorre,* Paris, 1875.

(15) 3 juillet 1159 : accord de l'évêque d'Urgel Bernard Sanz et ses frères contre le seigneur de Caboet ; 1206 : donation en fief de la vallée de Saint-Jean au vicomte de Castelbon par l'évêque d'Urgel ; 6 octobre 1428 : paréage entre le cte de Foix et l'évêque d'Urgel relatif au vicomté de Castelbon ; 30 août 1659 : procès-verbal d'enquête sur les limites du vicomté de Castelbon.

confiner avec la partie du territoire espagnol, dont elle est séparée par le cours du Runer, et représenté par la partie septentrionale du territoire de la commune d'Arcabell et avec la bande occidentale des communes de Civis, d'Os et de Tor comprises dans la vallée de Saint-Jean.

Cette même vallée de Saint-Jean avait vu son sort réglé par les Paréages de 1278 et 1288 ; mais au contraire de l'Andorre, elle fut incorporée à l'Espagne ; quand ? comment ? il nous a été impossible de le savoir. Sans doute le comte de Foix dont la possession à titre de fief de cette vallée avait été réaffirmée dans un paréage de 1428 (16), cessa-t-il par la suite d'exercer ses droits, peut-être au XVI^e^ siècle, époque sur laquelle nous l'avons vu, les renseignements sont rares à propos de cette région.

Mais entre l'Espagne et l'Andorre, il y eut surtout le fameux traité de délimitation signé en 1863 ; ce traité avait été préparé par une commission siégeant depuis 1856, puis en 1863 par une Commission mixte de délimitation ; le traité fut signé au mois d'août de la même année. Les commissaires tinrent compte des anciennes délimitations marquées par « des croix de fer et des bornes situées sur tous les points utiles à marquer, et immédiatement rétablies partout où elles avaient disparu » (17).

L'étude minutieuse à laquelle se livra Bladé, montre que le « traité » de 1863 fut conforme à ce que « les documents historiques nous apprennent à ce sujet ».

Mais ce « traité » n'est évidemment pas reconnu par la France ; en effet les autorités andorranes, et plus précisément, le Conseil Général des Vallées ne disposant pas de la personnalité internationale, ne peuvent notamment signer aucun traité ; seule la France est, nous l'avons vu, en mesure de le faire.

De nos jours, la délimitation entre l'Andorre et l'Espagne est toujours faite au moyen de signaux gravés dans le rocher, souvent une croix ; ainsi un signal ayant été détruit en 1965 lors de la construction de la route reliant San Julia de Loria au petit village espagnol d'Os (18), fut remplacé par un simple poteau de fer.

(16) Acte de paréage entre le comte de Foix et l'évêque d'Urgel Francisco de Tovia, daté du 6 octobre 1428. Bibliothèque nationale, Fonds Doat vol. 162, fol. 121.

(17) J.F. Bladé, *op. cit.*, p. 40.

(18) Il faut signaler l'extraordinaire situation de ce petit village espagnol qui ne communique avec l'Espagne qu'en passant par l'Andorre, ce qui entraîne des particularités parfois pittoresques : ainsi les soldats originaires d'Os doivent se mettre en civil pour aller à la Séo d'Urgel ou revenir en permission ; d'autre part la poste est espagnole, mais assurée par la paroisse andorrane de San Julia de Loria (l'oblitération est faite par un tampon espagnol). Enfin le village d'Os paie ses impôts à l'Espagne, mais l'école est assurée à San Julia de Loria, et il y a des tolérances douanières permettant à quelques habitants d'avoir des voitures à matricule andorran, alors que les camions d'exploitation de bois sont toujours immatriculés en Espagne !

§ 2. — La situation de l'Andorre par rapport aux autres vallées pyrénéennes

Fait particulièrement remarquable, les populations voisines des Pyrénées, françaises et espagnoles se sont toujours entendues pour maintenir la paix entre elles, même pendant les périodes de guerre entre la France et l'Espagne ; aussi la formation de la frontière s'est-elle faite de façon très originale à tel point que de nombreuses coutumes ont survécu à l'unité française et à l'unité espagnole. Les raisons de cette particularité sont simples : l'économie des Vallées pyrénéennes se réduisait jadis à l'exploitation de pâturages d'ailleurs fort riches ; ces pâturages appartenaient à tous les habitants qui avaient ainsi une propriété commune administrée par une assemblée dont le rôle était de gérer les intérêts et les biens de la Vallée ; cette organisation des Vallées pyrénéennes présentait donc plusieurs aspects nettement « socialistes ». Mais, comme il y avait interférence de pâturages dans la mesure où les troupeaux d'une vallée utilisaient les pâturages d'une autre vallée, les contestations étaient nombreuses ; la nécessité d'établir une organisation particulière se fit bientôt sentir : « organiser pacifiquement la possession des territoires indivis au moyen de faceries est le fait essentiel qui guide toute étude de la frontière » (19). Ces faceries pouvaient se définir comme un ou plusieurs actes d'association de pâturages, établis par des vallées voisines ; elles constituaient aussi des traités de paix et des traités de neutralité ; ceci explique l'indépendance de chaque vallée à l'égard du pouvoir souverain et l'attachement à ces libertés reflété par l'appellation de « Républiques », terme que nous avons souvent trouvé à propos de l'Andorre, alors qu'il ne s'agit nullement de Républiques au sens du régime politique habituellement signifié par ce terme, mais d'un terme fréquent dans le droit pyrénéen.

Il ne faut pas croire que ces situations juridiques soient seulement historiques : le Conseil d'Etat dans un arrêt de 1927, qualifia de « convention diplomatique » dont il n'avait pas à connaître, la sentence d'Anso de 1375 qui fixait l'obligation pour les habitants de la Vallée béarnaise de Baretous de remettre le 13 juillet de chaque année un tribut de « trois génisses de deux ans saines et sans tache » aux habitants de la Vallée navarraise de Roncal (20).

D'ailleurs si l'Andorre est le seul exemple de survivance intégrale du « fédéralisme pyrénéen », le droit féodal est toujours appliqué dans des régions comme la vallée de Baïgorry, le pays de Cize et le Quint Royal ; telles se présentent les particularités des

(19) J. Descheemaeker, *Une frontière inconnue, op. cit.*, p. 210.
(20) Conseil d'Etat, 21 janvier 1927, D. 1929.III.49.

vallées pyrénéennes ; en les examinant rapidement, on s'étonne moins de constater le maintien d'un territoire andorran entre la France et l'Espagne.

Le territoire andorran existe donc : il n'est pas comme on l'a cru une partie plus ou moins intégrée du territoire français : c'est à tort que Mlle Toureng a affirmé : « Pour la France, l'Andorre est un prolongement du sol français » (21) en se fondant sur deux arguments qui nous paraissent très contestables de nos jours : la France aurait le droit de faire occuper le territoire andorran en cas de nécessité, et, d'autre part, sur la base d'un arrêt de la Cour de Cassation de 1859, l'extradition ne serait pas nécessaire entre la France et l'Andorre. Ces arguments doivent être étudiés.

A vrai dire en raison de la neutralité séculaire des Vallées d'Andorre, l'occupation pure et simple du territoire andorran par les troupes françaises n'est pas justifiable ; mais il est évident que les coprinces doivent pouvoir, le cas échéant, défendre leurs droits au besoin par la force : à cet égard, il est bien certain que seul le coprince français est en mesure d'introduire des forces en Andorre car, si nous avons vu que l'évêque d'Urgel a envoyé des troupes dans les Vallées en 1944, c'était à une époque vraiment exceptionnelle, et dans des conditions telles que les forces françaises se trouvant alors en Andorre apparaissaient bien plus comme émanant de Comités de Libération voisins, sans doute peu au courant de la situation juridiquement si complexe de l'Andorre, que provenant du coprince français. De nos jours on imagine mal qu'un évêque puisse envoyer des forces, même baptisées « épiscopales » avec les risques que cela comporte ; on ne saurait objecter que dans le cas de l'Andorre c'est le coprince des Vallées qui agit plus que l'évêque d'Urgel étant donné que dans cette dualité de fonctions, c'est la coprincipauté d'Andorre qui dépend du siège épiscopal d'Urgel et non l'inverse.

Enfin il faut remarquer que « l'envoi de forces de polices en Andorre n'a jamais été codifié par les lois françaises, ni par les paréages, ou autres actes subséquents constituant la Charte des Vallées » (22). Par conséquent, il semble conforme à la coutume andorrane de dire que les coprinces peuvent seuls et d'un commun accord envoyer des troupes en Andorre lorsque leurs droits sont menacés ou que la situation du pays l'exige. Dans ce cas il est normal que celui des deux coprinces qui dispose de forces publiques les utilise. Toutes autres forces seraient totalement étrangères à l'Andorre. Mais ce sont là des hypothèses, la traditionnelle neutralité de l'Andorre préserve les Vallées de la présence de forces militaires.

(21) R. Toureng, *op. cit.*, p. 232.

(22) Colonel Baulard, *La gendarmerie française en Andorre*, Perpignan, 1934, p. 11.

Quant au second argument de Mlle Toureng selon lequel l'extradition ne serait pas nécessaire entre la France et l'Andorre, nous avons vu que la vérité devait être plus nuancée. De toutes façons, si l'extradition n'est pas en effet nécessaire, la police française ne pénètre pas en Andorre pour arrêter un individu.

Ainsi même si on admet que l'Andorre est « située presque en France » (23), le territoire andorran est bien réel : contrairement à ce que certains (24) ont cru voir, la loi française ne s'y applique pas, et on ne peut pas dire que le territoire andorran n'est pas un territoire étranger (25) : il suffit de se rendre en Andorre pour se rendre compte que l'Andorre n'est plus la France ; enfin l'étude des institutions andorranes que nous avons examinée est suffisamment éloquente : il y a bien un territoire andorran qui n'est ni français ni espagnol.

Section II

La population : existe-t-il une nationalité andorrane ?

Il convient d'être particulièrement prudent en abordant cette question (26) qui est peut-être la plus discutée de celles que pose la condition juridique de l'Andorre : y a-t-il des nationaux Andorrans ou plus exactement quelle est la situation juridique de ceux qui ont la qualité d'Andorrans ?

Pour tenter d'éclaircir ce problème, il paraît préférable d'examiner la situation des Andorrans lorsqu'ils se trouvent d'abord en Andorre, puis en France et en Espagne.

§ 1. — Les Andorrans dans les Vallées d'Andorre

Jusqu'à la première guerre mondiale, les Andorrans n'avaient pour toute pièce d'identité qu'un certificat délivré et signé par le Syndic général ; c'était une sorte de laisser-passer dont il est difficile de dater exactement l'origine mais qui existait certainement

(23) *Le Journal illustré* du 18 au 25 mai 1873, Archives dép. Ariège, 1 Z 80.

(24) M. Sibert, *Traité de droit international public*, Dalloz, 1951, tome I, II, pp. 158-9.

(25) Conclusions de M. Odent, commissaire du gouvernement, dans l'affaire Radio-Andorre, v. *supra*.

(26) Il y a peu d'études sur la nationalité andorrane ; voir notamment : P. Ourliac, note précitée au *J.C.P.*, 1953, n° 7739.

— « Existe-t-il une nationalité andorrane ? », *Mélanges Maury*, Paris, 1960, tome I, pp. 403 à 415.

J. Descheemaeker, « La nationalité andorrane », *Vie judiciaire*, 11 décembre 1961.

Répertoire de droit international privé de Niboyet, 1933, au mot Andorre.

en 1832 (27). Dès 1918 le Conseil Général des Vallées institua un « Passaport Valls d'Andorra », livret assez sommaire, qui était délivré par le Syndic général. Or, le viguier français contesta en 1928 la régularité d'un tel document et fit exiger l'apposition d'un visa sur les « passeports » des Andorrans se rendant en France. Il fut d'ailleurs imité par les autorités espagnoles qui, à partir de 1937, délivrèrent aux Andorrans « une carte spéciale leur permettant d'entrer et de séjourner en Espagne » (28). Mais ces solutions furent de courte durée, et les troubles qui éclatèrent bientôt en Espagne dégénérant en guerre civile, le Conseil Général des Vallées et les Délégués permanents furent amenés à reconsidérer la question : de leurs études résulta le décret sur la nationalité andorrane du 17 juin 1939, établi par la « Haute assemblée andorrane » et autorisé par les coprinces (29). A ce décret devaient s'ajouter deux autres textes : un décret des 26 décembre 1941 - 16 janvier 1942 et un décret du 24 mars 1958 qui constituent les textes de base de la condition des Andorrans dans les Vallées (30).

1° *Les décrets sur la nationalité*

Le décret du 17 juin 1939.

Le texte de ce décret qui est relativement court, à peine neuf articles, figure intégralement sur chaque passeport andorran. Il a pour objet essentiel de définir la qualité d'Andorran : le cas normal est ainsi celui des « individus nés dans les Vallées d'Andorre, fils de père andorran » (art. 1er).

D'autres possibilités d'acquérir la nationalité andorrane sont prévues dans les cas suivants :

Article 6 : « Les descendants de l'individu né en Andorre fils de père étranger, seront andorrans à la troisième génération née dans les Vallées, pourvu que ces trois générations y aient vécu continuellement et qu'il ne soit pas prouvé qu'elles ont regardé avec mépris ou indifférence les choses et affaires du Pays, au jugement de l'Hn. Comu (31) en cas de doute et du T.I. Conseil Général » (31).

Comme l'a souligné le Professeur Ourliac, le terme de « génération » révèle bien des hésitations et le calcul de la troisième

(27) Archives départementales de l'Ariège, 1 Z 37.

(28) P. Ourliac, « Existe-t-il une nationalité andorrane ? », *op. cit.*

(29) Texte du décret dans B. Riberaygua Argelich, *Los Valles de Andorra, op. cit.*, pp. 252 et suiv. — Voir Annexes.

(30) Seul le texte de 1941-42 a été publié dans Riberaygua Argelich, *op. cit.*, pp. 260 et suiv. Les deux dates données sont respectivement celles de l'approbation du Délégué permanent de la Mitre (26 décembre 1941) et du Délégué permanent de la France (16 janvier 1942).

(31) Honorable Comu et Très Illustre Conseil Général.

génération est difficile à déterminer : de l'analyse historique très poussée à laquelle s'est livré cet auteur, il résulte qu'il s'agit de la génération du petit-fils ; rappelons d'autre part, que cette naturalisation à la troisième génération constituait en 1939 une véritable révolution dans ce pays où aucun des grands recueils de coutumes *Politar* et *Manual Digest* ne l'admettaient de peur que les Vallées ne deviennent un refuge pour des individus refoulés par d'autres pays.

La nationalité andorrane peut être aussi acquise par un étranger marié à une pubille andorrane (32) « à la condition expresse qu'il fasse connaître sa renonciation à la nationalité qu'il avait avant son mariage, par devant notaire, et dans le délai maximum d'un an à dater de la célébration du mariage » (art. 7).

Enfin la nationalité andorrane est offerte à la femme étrangère qui aura épousé un andorran (art. 3) et à la femme andorrane non pubille qui aura épousé un étranger (art. 4) ; ces deux possibilités devant être décidées dans les conditions prévues à l'article 7.

Mais le décret prévoit aussi des cas de perte de la nationalité andorrane dans plusieurs hypothèses ; ainsi pour :

— l'individu né à l'étranger, mais fils de père andorran, à partir de la troisième génération (donc la seconde née à l'étranger) en cas de non résidence dans les Vallées (art. 2),

— les individus qui auront acquis une autre nationalité, ou se seront engagés dans une armée étrangère, ou exerceront des droits politiques dans un autre pays ou enfin qui accepteront d'exercer des fonctions dans un autre pays où ils auront des pouvoirs de juridiction (art. 9).

L'analyse du décret de 1939 témoigne de la stricte délimitation de l'octroi ou de la perte de la nationalité andorrane, ainsi que de l'originalité des dispositions qu'il contient ; il est intéressant de noter que toute possibilité de double nationalité est formellement exclue ; c'est là une preuve que la « qualité » d'andorran est exclusive de toute autre nationalité, et donc un argument certain en faveur de l'existence d'une nationalité andorrane.

Pourtant des difficultés d'application étant rapidement survenues, un nouveau décret de 1941/42 fut bientôt pris ; or, il est curieux de constater que ce texte ne concerne plus la « nationalité » mais le « droit de citoyenneté andorran » ; la différence de vocabulaire s'explique par la volonté des délégués permanents de renoncer à utiliser toute expression pouvant laisser croire à une trop grande personnalité de l'Andorre. En réalité, ce décret avait pour simple but d'élargir l'octroi de la nationalité andorrane : il y avait alors beaucoup d'étrangers en Andorre, nés dans les Vallées

(32) L'art. 9 du décret précise que la « pubille » est « celle qui succédera légalement à une famille ou feu andorran et il n'y aura qu'elle qui jouira des effets de la nationalité ». Il ne pourra y avoir à la fois un héritier et une pubille dans la même famille ou feu.

comme leurs parents, mais qui ne pouvaient prétendre à la qualité d'Andorran en raison de l'article 6 du décret de 1939 qui imposait la nécessité de résider dans les Vallées pour trois générations avant de devenir Andorran. Plus libéral, le décret de 1941/42 accordait la qualité d'Andorran aux individus « fils de père non andorran résidant dans les Vallées durant une période non interrompue de vingt ans au minimum, pourvu qu'ils aient eu une conduite exemplaire de l'avis des autorités civiles et ecclésiastiques » ; cette possibilité étant d'ailleurs accordée sous réserve de l'approbation des coprinces (art. 1er).

Enfin le décret prévoyait également la nécessité pour l'étranger marié à une pubille d'obtenir l'approbation des coprinces qui seule lui permettrait d'exercer les droits des Andorrans.

Tout comme le décret de 1941/42 et à l'encontre du décret de 1939, le décret du 24 mars 1958 émane directement des délégués permanents des coprinces et n'est donc pas simplement autorisé par eux. Ce dernier décret qui a pour but de « conserver dans les Vallées les familles souches, c'est-à-dire les foyers de tradition » permet l'acquisition de la « nationalité andorrane » (le terme est repris) pour les enfants de père étranger, et de mère andorrane non pubilla quand ils sont nés, mais devenue pubilla par la suite, même dans le cas où elle deviendrait pubilla étant déjà veuve, quand ils arriveront à l'âge de 18 ans » (additif à l'art. 6 du décret de 1939). De même l'étranger marié avec une femme andorrane non pubilla pourra devenir andorran si sa femme devient pubilla par la suite (additif à l'art. 7 du décret de 1939). Un délai de six mois était prévu pour permettre à ceux qui se trouvaient dans les conditions du nouveau décret de bénéficier de ses dispositions ; le professeur Ourliac estime que ce décret était inspiré par des situations particulières.

Il est évident que l'ensemble de ces décrets montre avec quelle minutie est établie la nationalité andorrane dans les Vallées ; on voit que les vrais Andorrans sont forcément bien moins nombreux que toutes les personnes vivant dans les Vallées, et cela est d'autant plus important que des droits comme le droit de vote ne sont acquis — rappelons-le — qu'aux vrais Andorrans. Aussi y a-t-il toujours eu en Andorre des tentatives d'élargissement de ce droit de vote, et, lors de sa visite dans les Vallées en octobre 1967, le général de Gaulle a annoncé que désormais tous les Andorrans nés dans le pays auront le droit de vote (33) ; une telle mesure équivaudra à tripler le nombre des électeurs qui passera ainsi à 3.000 environ.

(33) *Le Monde*, 24 octobre 1967.

2° *Les étrangers en Andorre*

Nous venons de voir dans quelles conditions la naturalisation des étrangers était possible en Andorre. Mais quelle est la situation de ceux qui, ne pouvant encore acquérir la nationalité andorrane, résident dans les Vallées ?

La méfiance traditionnelle des Andorrans pour les étrangers a toujours restreint leurs droits ; ils ne sont ni électeurs ni éligibles. Un décret du Conseil Général des Vallées du 23 décembre 1772 leur interdisait même de se marier sans autorisation du Conseil ! (34). Un autre décret pris par l'évêque d'Urgel en 1853 ordonnait aux Conseils de paroisse de surveiller la conduite des étrangers, et en cas de doute de prévenir les syndics (35). Si ces dispositions ne sont évidemment plus appliquées, il n'en demeure pas moins que les étrangers sont soumis à de lourdes obligations ; il faut ainsi résider depuis dix ans dans les Vallées pour pouvoir ouvrir un commerce ; encore faut-il y être autorisé par décision du Conseil de paroisse, ratifiée par le Conseil Général. Cependant l'exploitation d'un hôtel n'est pas soumise à un délai spécial, mais seulement à la décision du Conseil de Paroisse, décision qui doit toujours être approuvée par le Conseil Général, dès lors que cette exploitation « présente un intérêt touristique ». D'autre part un étranger ne peut acquérir qu'un terrain d'une superficie au plus égale à mille mètres carrés ; il a alors trois ans pour construire une maison dont la hauteur ne doit pas dépasser dix mètres, car elle ne doit pas avoir un but commercial.

De telles restrictions ont bien sûr favorisé l'apparition de nombreux prête-noms, nouvelle forme d'une nouvelle contrebande...

Les Espagnols sont considérés comme des étrangers en Andorre, et les Français aussi, bien que le président de la République française et le coprince d'Andorre soient une même personne (36). Ainsi doivent-ils verser un important cautionnement pour pouvoir plaider en Andorre, et bénéficier d'une autorisation spéciale pour y travailler (37).

De même aucun étranger ne peut-il exercer de juridiction quelconque en Andorre. Il y a cependant des exceptions : les coprinces, le Juge des Appellations, les viguiers, les Délégués permanents et même leurs adjoints, bénéficient de la nationalité andorrane pendant la durée de leurs fonctions. Ils ont donc droit au passeport

(34) J.A. Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, pp. 106 et 165, note 2.

(35) J.A. Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, Introduction, p. 2.

(36) Les Français devaient avoir leur passeport pour pénétrer en Andorre, mais cette obligation fut supprimée en 1948. V. P. Bertin, *Les relations économiques et financières de la France et de l'Andorre*, Mémoire de stage E.N.A., 1950.

(37) V. note de Me Loumagne, ancien bâtonnier du barreau de Perpignan, sous l'arrêt du Juge des Appellations des Vallées d'Andorre, 14 février 1966, *Gazette du Palais*, 2 au 4 octobre 1968, pp. 3 et 4.

andorran. De même les curés qui représentent la paroisse, entité juridique, deviennent andorrans sans perdre leur propre nationalité ; ce sont là les seuls exemples de double nationalité dans les Vallées (38).

§ 2. — Les Andorrans en France

Les Andorrans lorsqu'ils séjournent en France se trouvent dans une situation particulière qui pose des problèmes complexes aux autorités françaises faute d'une réglementation simple et uniforme. Si, dans le passé, l'arrêt du Conseil d'Etat de 1767 disposait que les Andorrans sont « uniquement fidèles sujets et très zélés de Sa Majesté », rien n'est aussi simple de nos jours ; au demeurant, la formule du Conseil était elle-même contestable, sinon inexacte, puisque les Andorrans sont soumis aux pouvoirs de deux coprinces et non d'un seul. Pourtant le décret de 1806 se référait à cet arrêt en rappelant l'obligation du serment. De nos jours, il faut rechercher la situation des Andorrans en France dans des décisions judiciaires et dans des décisions administratives.

1° *Les décisions judiciaires françaises*

Les juridictions judiciaires ont dû se prononcer sur la condition juridique des Andorrans se trouvant en France : à cet égard on trouve d'abord un arrêt isolé au début de ce siècle, puis à partir de 1951 une affaire qui a intéressé les différents degrés de la juridiction judiciaire.

En premier lieu, le Tribunal correctionnel de Toulouse a décidé, dans un jugement Duedra rendu le 22 novembre 1905 (39), qu'un citoyen andorran ne peut être astreint en France à la déclaration de la qualité d'étranger prescrite par l'article 1er de la loi du 8 août 1893. Le Tribunal expliquait ainsi son jugement : « Attendu que la Vallée d'Andorre est à l'égard de notre pays dans une situation exceptionnelle, que nous y exerçons un droit de souveraineté et une action administrative et judiciaire qui ne permettent pas de considérer son territoire comme étranger ».

Le texte de cet arrêt équivaut par *a contrario* à une assimilation de l'Andorre à la France. Cette assimilation implicite qui a certainement inspiré à Mlle Toureng sa théorie sur l'Andorre « prolongement du territoire français » (40), semblait faire des Andor-

(38) Raoul et Alsina, *L'Andorre intime, op. cit.*, p. 35.
(39) *Revue de droit international privé et de droit pénal international*, 1906, p. 538, D. 1906.2.164, et S. 1906.2.286.
(40) R. Toureng, *Statut juridique des Vallées d'Andorre, op. cit.*, p. 232.

rans de simples ressortissants français sans pour autant le préciser de façon explicite.

Mais les tribunaux judiciaires ont eu à se prononcer à nouveau sur la condition des Andorrans en France dans une affaire qui a duré fort longtemps ; commencée devant le Tribunal civil de Perpignan en 1951, elle ne s'est terminée qu'en 1960 devant la Cour de cassation.

Dans une première phase, l'affaire Massip/Cruzel a amené le Tribunal civil de Perpignan à juger dans son arrêt du 6 décembre 1951 (41) que les sujets andorrans demandeurs devant les juridictions françaises étant des protégés français ne sont pas astreints au payement de la caution *judicatum solvi*. Le jugement qui fonde cette solution libérale sur le caractère de « protégés français » des Andorrans contient des affirmations surprenantes :

« Attendu que l'Andorre n'est pas un Etat étranger ; qu'elle n'est pas même un Etat souverain pouvant passer des conventions diplomatiques,

Attendu que l'Andorre est une principauté dont le coprince est le Chef de l'Etat français, Président de la République Française ; qu'elle est en droit comme en fait sous le protectorat de la France. »

Cette définition de l'Andorre « principauté » placée « en droit comme en fait sous le protectorat de la France » n'est pour le professeur Rousseau qu'une « accumulation d'erreurs » (42).

Il faut ajouter que le jugement du Tribunal civil de Perpignan se prononçait aussi sur la signification du passeport andorran. Se référant à un avis du préfet des Pyrénées-Orientales consulté en tant que Délégué permanent pour l'Andorre, le Tribunal décidait : « Le passeport est à la fois un titre de voyage, une carte d'identité, une carte de travail ; le mot « passeport » ne paraît pas correspondre à la nature exacte de la pièce ainsi délivrée et visée par les autorités andorranes ». Et le Tribunal ajoutait : « C'est bien le visa du viguier de France qui confère au titre remis aux Andorrans l'appellation de « passeport » son caractère officiel et sa pleine valeur ».

Ce jugement ayant été frappé d'appel, l'affaire vînt devant la Cour de Montpellier qui rendit son arrêt le 23 juillet 1952 (43). La Cour confirme le jugement du Tribunal civil de Perpignan, mais ses motifs sont bien préférables :

« Attendu que le tribunal a, à juste titre, considéré qu'à raison de sa condition juridique spéciale, le territoire des Vallées d'Andorre ne constituait pas, au regard de la France, un pays étranger ;

Attendu qu'il s'agit, en effet, non d'un Etat souverain ou d'une personne de droit international, mais d'une coseigneurie vestige des

(41) D. 1952.J.67. — Voir Annexes.
(42) Ch. Rousseau, cours D.E.S., 1960-1961, p. 290.
(43) D. 1952.754. — Voir Annexes.

institutions féodales, placée sous le protectorat conjoint du Président de la République Française qui a succédé aux droits des Comtes de Foix et de l'Evêque Espagnol d'Urgel ;

Attendu que la suzeraineté du coprince français sur ce territoire se manifeste principalement par l'action administrative et judiciaire de notre viguier, laquelle ne permet pas de considérer ledit territoire comme étranger, bien qu'il relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français. »

La Cour en conclut que les Andorrans ne sont donc pas tenus de fournir la caution *judicatum solvi.*

Elle se prononce aussi sur le passeport et des droits que sa possession entraîne pour son titulaire :

« ... Alors d'ailleurs que, lorsqu'ils se rendent en France, les Andorrans par la délivrance d'un passeport qui leur tient lieu à la fois de titre de voyage, de carte d'identité et de carte de travail, et qui leur permet de séjourner en France et d'y exercer une profession, sont placés dans une situation plus favorable que les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié, dispensés de la caution *judicatum solvi* par l'article 17 de l'Ordonnance du 2 novembre 1945. »

Il est évident que cet arrêt exprime bien mieux la condition juridique de l'Andorre ; mis à part le fâcheux rappel du « protectorat », la Cour a mis l'accent sur le caractère féodal conservé par les Vallées, et admis que les Andorrans quoique « dans une situation plus favorable que les étrangers » lorsqu'ils sont en France ne peuvent être pour autant assimilés aux Français.

L'affaire Massip c. Cruzel a connu son épilogue devant la Cour de cassation qui s'est prononcée dans son arrêt du 22 mars 1960 (44).

La Cour suprême reprend à peu près les mêmes termes que la Cour d'appel pour fonder son opinion :

« Le territoire des Vallées d'Andorre, fief sans existence internationale est une coseigneurie, vestige des institutions féodales et que la suzeraineté du coprince français, le Président de la République se manifeste principalement par l'action administrative et judiciaire du viguier ; qu'il n'est pas contesté que le Tribunal supérieur d'Andorre, composé exclusivement de juges français, siège à Perpignan, que la Cour d'appel déduit, à juste titre de cette situation juridique spéciale, que les Andorrans ne peuvent être considérés au regard de l'article 16 C. Civ. comme des étrangers soumis à la caution *judicatum solvi.* »

La Cour ne parle plus de « protectorat » et son analyse paraît donc tout à fait acceptable ; on peut seulement observer que, ci-

(44) Cass. Ch. civ., 1re section D. 1960, Sommaires 72. — Voir Annexes.

tant « *le* Tribunal Supérieur d'Andorre », elle laisse croire que cette juridiction suprême est unique alors qu'elle n'est qu'une des deux branches de la « Tercera Sala », l'autre étant, rappelons-le, le Tribunal Supérieur de la Mître siégeant à Urgel.

Toutes ces décisions judiciaires vont dans le même sens ; accorder des avantages aux Andorrans lorsqu'ils séjournent en France. Et, à cet égard, on pourrait dire des Andorrans qu'ils sont des « protégés » français au sens premier du mot. Mais il est fâcheux de constater à quel point les motivations qui ont guidé et inspiré les décisions judiciaires sont erronées : la référence constante à ce droit de souveraineté n'est guère convaincante tant s'en faut : nous n'exerçons en Andorre qu'un droit de cosouveraineté, et même cela n'implique pas que le territoire andorran ne soit pas étranger. Et de plus, il faut bien reconnaître que les tribunaux français se contredisent entre eux : la Cour d'appel de Paris a jugé que le président de la République française pris en tant que coprince d'Andorre ne saurait être regardé comme une autorité administrative française et doit être tenu pour une autorité relevant du statut andorran (45). Cette décision est d'ailleurs conforme à celle des tribunaux administratifs puisque le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits considèrent le coprince français d'Andorre comme une autorité qui n'est pas française (46). Mais alors on aboutit à la jurisprudence suivante : le président de la République française n'est pas une autorité française quand il agit en tant que coprince d'Andorre. Mais les Andorrans lorsqu'ils sont en France ne sont pas des étrangers parce que nous exerçons en Andorre un droit de souveraineté qui ne permet pas de considérer comme étranger le territoire andorran.

S'il est contestable, comme nous l'avons montré, de juger que le coprince français d'Andorre n'est pas une autorité française, il est tout à fait compréhensible de reconnaître divers avantages aux Andorrans ; mais on ne peut pas motiver ces avantages sur un droit de souveraineté, et encore moins sur le fait que le territoire andorran ne soit pas étranger à la France. Comment peut-on déclarer le territoire andorran non étranger alors que la loi française ne s'y applique pas ? Les tribunaux français ne se sont sans doute pas rendus compte que leurs jugements équivalaient à cette contradiction : le coprince français d'Andorre est étranger à la France, mais l'Andorre elle-même n'est pas un territoire étranger.

Il est vraiment regrettable de ne pas trouver dans les décisions judiciaires une meilleure définition du fait andorran ; pourtant des exemples tout récents montrent qu'il n'en est rien : le 16 janvier 1969 la seizième chambre du Tribunal de grande instance de Pa-

(45) Cour d'appel de Paris, 24 mai 1949, Porché c/ Société de Gérance et de Publicité, *Gazette du Palais*, 29 juillet 1949. — Voir Annexes.

(46) C.E., Le Nickel, 1933. — Voir Annexes.

ris (47) a relaxé un prévenu andorran, titulaire du passeport andorran, mais qui avait été déféré à la justice française car domicilié à Paris, depuis 1940, il n'avait pu produire au cours d'un contrôle routier, qu'un permis de conduire andorran. Or la convention internationale du 19 décembre 1949 précise qu'un étranger ne peut piloter une voiture avec un permis étranger qu'à l'occasion d'un séjour temporaire d'une année au maximum.

Le Tribunal fidèle à la tradition libérale de la justice française à l'égard des Andorrans a estimé que le prévenu « a pu croire que le permis de conduire les véhicules automobiles délivré par la Syndicature d'Andorre, portant au surplus un texte français, était valable pour assurer sa libre circulation sur le territoire français, sans qu'on puisse lui opposer les dispositions de la convention internationale du 19 septembre 1949 ». Il devait alors « bénéficier de l'interprétation la plus libérale en raison de son statut particulier... Il est admissible qu'il ait cru à la validité du permis de conduire andorran, alors qu'il était domicilié en France depuis plus d'un an. Dès lors, il subsiste un doute ».

Cette décision nous paraît critiquable à plus d'un titre :

Le Tribunal justifiait son jugement en estimant que l'Andorre « ne peut avoir de personnalité juridique internationale en tant que territoire géré par la France, dont elle est en quelque sorte le prolongement, vestige et conséquence atténuée de l'ancien droit de mouvance ».

L'Andorre n'est pas du tout gérée par la France dont elle est encore moins un quelconque prolongement ; la référence à une notion féodale comme l'ancien droit de mouvance ne paraît pas en mesure d'apporter des précisions utiles. Ce n'est pas parce que le coprince français assume l'action internationale de l'Andorre que celle-ci est gérée par la France. Si telle était la situation, la loi française s'y appliquerait ; or, ce n'est pas le cas. Nous avons vu, en étudiant le territoire andorran, que celui-ci n'est pas le prolongement du territoire français pour cette raison unique mais déterminante que l'Andorre n'est pas la France, dans la mesure où on franchit la frontière française pour pénétrer en Andorre.

Mais en ce qui concerne le fond même de l'affaire, le Tribunal semble décider de la relaxe par indulgence à l'égard du prévenu à qui il accorde le bénéfice du doute. Or, le fait de ne pas admettre la validité du permis andorran, dès lors que son titulaire est en France depuis plus d'un an, signifie bien que le Tribunal reconnaît que le permis andorran est un permis étranger, et un permis va-

(47) Trib. Grande Instance, Paris (16e Chambre), audience du 16 janvier 1969. Journal *Le Monde*, 19-20 janvier 1969. Ce jugement frappé d'appel par le Parquet, fut confirmé par la Cour d'appel de Paris (13e Chambre) le 3 juillet 1969 ; le permis de conduire du prévenu avait été échangé le 13 février 1969 par l'Administration française contre le permis de conduire français et ce sans nouvel examen. — Voir Annexes.

lable. Mais alors comment ce même Tribunal peut-il déclarer que « l'Andorre ne peut avoir de personnalité juridique internationale en tant que territoire géré par la France » ?

L'Andorre serait gérée par la France, mais les permis de conduire qu'elle délivre seraient des permis de conduire étrangers.

Un tel raisonnement est par trop contradictoire : il est vrai que l'Andorre qui dispose d'une immatriculation spéciale reconnue par le Secrétaire général des Nations Unies à la demande de la France, peut délivrer des permis de conduire qui sont eux des permis de conduire étrangers lorsque leurs titulaires sont en France ; ceci en l'absence d'un texte contraire.

Mais il aurait fallu alors reconnaître le caractère étranger à la France, de l'Andorre. C'est ce qu'a fait la Cour d'appel de Dijon qui dans son arrêt du 10 novembre 1967 a décidé : « Attendu que la Principauté d'Andorre, qui n'est pas soumise à la législation française et qui relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français, ne peut être considérée comme partie intégrante du territoire français et par suite constitue un pays étranger... » (48).

Cette analyse est la seule valable ; or, elle s'oppose radicalement à celle du Tribunal correctionnel de Paris qui rappelons-le voit en l'Andorre un « territoire géré par la France ».

Nous voyons donc à quel point il serait souhaitable que les juridictions judiciaires françaises aient une jurisprudence andorrane plus logique et moins contradictoire. Quoi qu'il en soit les Andorrans sont en France des résidents plus privilégiés que les résidents privilégiés ; mais cela ne veut pas dire qu'ils sont de véritables ressortissants français.

2° *Les décisions administratives françaises*

Deux décisions ministérielles françaises ont été à l'origine de nombreuses difficultés en disposant que les Andorrans ne devaient pas être considérés comme des étrangers, mais comme des « ressortissants » français (circulaire du Garde des Sceaux du 30 août 1918 et dépêche du ministre des Affaires étrangères du 14 septembre 1933). Pourtant les Andorrans peuvent être naturalisés français : le cas s'est produit en 1939 (49). Depuis cette époque, aucun texte n'est venu préciser la situation des Andorrans en France ; aussi doit-on se limiter à indiquer quelques droits et obligations auxquels sont soumis les Andorrans dans notre pays.

En premier lieu, quel document doivent posséder les Andorrans pour séjourner en France ? Le « passeport » andorran a provoqué une crise entre la France et le Conseil Général des Vallées : en

(48) Dijon, 10 novembre 1967, *Gaz. Pal.*, 1968.1.231. — Voir Annexes.

(49) *J.O.*, 31 décembre 1939, p. 14328 ; il s'agissait de la naturalisation d'un Andorran né dans les Vallées et y demeurant.

effet la France a réagi en 1953 contre le fait que le passeport andorran avait été délivré à des personnes qui ne semblaient pas exactement répondre aux conditions requises, en l'occurrence à un certain nombre d'Espagnols qui pouvaient ainsi facilement s'installer en Andorre, puis en France, et bénéficier en France des privilèges accordés aux Andorrans. C'était à l'époque de la grave affaire de Radio-Andorre et le coprince français qui était alors le président Coty décida que les Andorrans désireux d'entrer en France devraient posséder un passeport visé par le viguier de France. Le Conseil Général des Vallées protesta contre une mesure « contraire aux privilèges de la Syndicature et du Conseil Général ainsi qu'aux usages et coutumes des Vallées ».

Puis le 27 avril 1956 le coprince français créa un « document d'identité pour Andorran » délivré par le viguier ou le délégué permanent, document permettant à son titulaire de résider en France. Cette disposition aggrava encore la situation, mais on parvint finalement à un accord en septembre 1956 : la France reconnaissait la validité des passeports andorrans, mais obtenait en contrepartie la révision de tous les passeports déjà délivrés. Actuellement les titulaires d'un passeport andorran doivent, pour séjourner en France, ou bénéficier à l'étranger de la protection des agents diplomatiques et consulaires français, faire enregistrer leur passeport à la Viguerie de France en Andorre qui, seule, peut leur donner effet auprès des autorités françaises.

Les Andorrans qui n'ont donc pas à déclarer la qualité d'étranger ni à fournir la caution *judicatum solvi,* peuvent séjourner en France, et exercer une profession (arrêts des tribunaux judiciaires). Ils n'ont pas besoin de carte de travail, et peuvent se déplacer aussi librement que les Français. Mais ils doivent avoir la Carte Nationale d'Identité à laquelle ils ont droit ; elle leur est délivrée par la Délégation permanente de l'Andorre à la préfecture des Pyrénées-Orientales. Ils sont d'autre part dispensés du service militaire, mais peuvent s'engager dans l'armée française sans être considérés comme étrangers.

De même, dans le but d'accorder des avantages aux Andorrans, il est admis qu'ils peuvent entrer librement comme agents, à l'Electricité de France et au Gaz de France ; la condition de nationalité française ne leur est pas opposable.

Les Andorrans ne sont donc pas considérés comme des étrangers en France ; ils ont un statut à part, tout comme les Monégasques (50), leur permettant même de ne pas avoir de carte de commerçant. Cela est d'autant plus remarquable qu'il n'y a pas de réciproque : les Français sont des étrangers en Andorre et doivent avoir une autorisation spéciale pour exercer un métier.

(50) J.C. civ., art. 11, n° 6, Rondepierre : Statuts des étrangers, p. 41, 1953.

Cependant les mesures récentes concernant la T.V.A. considèrent l'Andorre comme un pays étranger (51). La même solution est appliquée pour la réglementation des changes. Ces contradictions ne doivent pas étonner : l'Andorre est bien un pays étranger à la France, et les Français qui s'y trouvent sont des étrangers, alors que les Andorrans ne sont pas des étrangers en France : en effet les Andorrans, les vrais Andorrans qui bénéficient de ces avantages sont peu nombreux, et la France a toujours voulu les aider ; mais il faut bien reconnaître que ces avantages ne clarifient pas la situation juridique des Andorrans lorsqu'ils se trouvent sur le territoire français.

Ces privilèges ont naturellement des limites à défaut desquelles les Andorrans seraient plus favorisés que les Français eux-mêmes : les Andorrans n'ont jamais exercé de droits politiques en France, droits qu'ils exercent dans les Vallées (52). Mais il est très difficile de savoir dans quelle mesure les Andorrans peuvent accéder à la fonction publique française ; la réponse doit être cherchée dans le décret du 17 juin 1939 dont le but était d'établir un équilibre dans la situation des Andorrans à la fois citoyens des Vallées et sujets du coprince français. Or, l'article 9 de ce décret précise les cas de perte de la nationalité andorrane : acquisition de lettres de naturalisation, enrôlement dans une armée étrangère, exercice de droits politiques, et acceptation d'un gouvernement étranger d'exercer des fonctions publiques comportant une juridiction sur les citoyens d'un autre pays. Ces limites sont également valables en France, semble-t-il ; mais il convient d'être ici extrêmement prudent car aucun texte ne précise actuellement les limites des droits des Andorrans en France ; il est cependant possible de remarquer qu'en fonction de ce décret de 1939, un Andorran qui accèderait par exemple à la magistrature française perdrait aussitôt la qualité d'Andorran ; finalement le décret de 1939 a réussi à empêcher aux Andorrans d'avoir accès en tant que tels aux grades supérieurs de la fonction publique française : ils ne pouvaient y parvenir qu'en perdant la qualité d'Andorran et en devenant simplement Français. Les Andorrans peuvent donc être agents des services publics français mais il semble qu'ils ne puissent exercer des fonctions de direction qui leur donneraient un « droit de juridiction sur des citoyens français ».

Il n'en demeure pas moins souhaitable que du côté français soit clarifiée la situation des Andorrans en France car l'absence de tout statut particulier est la cause de nombreuses difficultés

(51) « Comment appliquer la nouvelle T.V.A. ? », Frapsauce, Delmas et Cie, B 2, Paris, 1968.

(52) Au temps de l'Union française, les Andorrans n'avaient pas participé à son statut ; ils étaient à peu près dans la situation des Marocains et des Tunisiens d'alors. Cf. Rolland et Lampué, *Droit des pays d'outre-mer*, nos 110 et 393.

administratives qui posent bien des problèmes aux Andorrans (53). Finalement les Andorrans ne sont pas vraiment des étrangers en raison des privilèges dont ils disposent, mais ils ne sont pas davantage des vrais ressortissants français puisqu'ils n'ont pas tous les droits des Français et qu'en France ils doivent posséder leur passeport qui, même enregistré à la Viguerie française, ne peut pas être assimilé à la carte d'identité nationale. Au surplus si les Andorrans qui bénéficient de la protection diplomatique et consulaire des agents français sont à cet égard dans la même situation que les Français, ils n'ont pas droit pour autant au passeport français. Doit-on alors se borner à qualifier les Andorrans de « presque Français » ou d'étrangers particulièrement privilégiés » ? Une fois de plus il n'est pas possible dans l'état actuel des choses d'apporter une réponse plus précise ; concluons avec le professeur Ourliac : « On pourrait admettre qu'il y ait une nationalité andorrane par concession de l'Etat français qui en avalisant les divers décrets du Conseil Général leur a conféré leur force obligatoire ; et en ce sens on pourrait tirer argument et de l'avis fourni par la délégation permanente de la nécessité du visa français sur les passeports et de la protection diplomatique accordée par la France aux Andorrans qui fait d'eux au sens très large des ressortissants français. Le reste n'est qu'hypothèse ».

§ 3. — Les Andorrans en Espagne

Selon M. Descheemaeker les Andorrans « jouissent des mêmes droits que les citoyens espagnols » (54) ; cependant la position officielle de l'Espagne ne tend pas à assimiler les Andorrans aux Espagnols : ainsi peut-on lire dans le *Bulletin Officiel* de l'Etat espagnol :

« ... dans son caractère général, la condition de citoyen espagnol est une formalité indispensable pour occuper un poste officiel, en tenant compte que les Andorrans ne sont à aucun effet des ressortissants espagnols, et qu'il n'existe dans notre législation aucune règle juridique qui leur octroie le droit d'occuper des postes publics en Espagne » (55).

D'après ce texte, les Andorrans sont considérés, comme de simples étrangers en Espagne.

(53) Il y a peu de temps un jeune Andorran sollicita une bourse du Ministre des Affaires étrangères. Celui-ci le renvoya au Ministre de l'Education nationale qui l'invita à son tour à s'adresser au Ministre des Affaires étrangères. Le jeune Andorran adressa alors les deux réponses au coprince français qui trancha la compétence en faveur du Ministre de l'Education nationale.

(54) J. Descheemaeker, « La nationalité andorrane », *Vie judiciaire*, 11 décembre 1961.

(55) Conseil d'Etat de Madrid, *Bulletin officiel de l'Etat espagnol*, année XVI, le 26 octobre 1951, n° 299, p. 4819.

Pour se rendre en Espagne, les Andorrans doivent accomplir pratiquement les mêmes formalités que pour se rendre en France : ils doivent ainsi posséder un passeport qui leur est délivré par la Syndicature, et ce passeport doit être revêtu d'un visa apposé par la Viguerie épiscopale. Il semble bien que l'Espagne intervienne dans l'apposition de ce visa ; il est en effet normal qu'elle cherche à savoir quels sont ceux qui se rendent sur son territoire ; aussi la Viguerie épiscopale agit-elle en liaison avec le Gouverneur civil de Lérida et en fonction des instructions de la direction générale de la Sûreté espagnole.

Jusqu'à ces derniers temps, le visa de la viguerie épiscopale n'était valable que pour un an, alors que, rappelons-le, la durée de validité du passeport andorran est de quatre ans. Tout récemment le visa de la viguerie épiscopale a vu sa validité portée à quatre ans. Les Andorrans peuvent ainsi circuler, séjourner en Espagne autant qu'ils le désirent, sous réserve naturellement du renouvellement du visa.

Ces diverses mesures prises tant du côté espagnol que du côté français ont été motivées par le fait que les passeports andorrans furent peut-être un peu trop libéralement accordés à une certaine époque.

Le système des visas permet donc à l'Espagne tout comme à la France d'exercer un certain contrôle justifié par les privilèges accordés aux Andorrans. D'ailleurs en pratique le système est lui-même libéral.

Note : Lorsqu'une mère de nationalité andorrane met au monde un enfant à la Seo d'Urgel, il suffit que le père ait un passeport andorran et que l'enfant soit baptisé en Andorre pour qu'il ait la seule nationalité andorrane.

Conclusion

Il résulte de l'analyse que nous venons d'effectuer que les Andorrans sont dans une situation originale ; on a pu écrire à tort, en utilisant une expression fâcheuse, qu'ils constituaient un véritable « indigénat » (56) et qu'ils n'étaient pas des étrangers à l'égard de la France (57) ; ces affirmations paraissent bien erronées de nos jours dans la mesure où les Andorrans ont une « nationalité » ou « une citoyenneté » nettement déterminée par les décrets de 1939, 1941 et 1958. D'autre part lorsqu'ils se trouvent en France, les privilèges qui leur sont accordés empêchent de les considérer comme de simples étrangers, mais ils ne sont pas pour autant assimilables aux Français ; ils n'ont jamais droit à la carte nationale française et le terme de « ressortissants français » ne peut

(56) R. Toureng, *op. cit.*, p. 233.

(57) J.A. Brutails, *Lettre à la délégation permanente française*, 20 juillet 1922.

leur être appliqué que dans la mesure où se trouvant à l'étranger ils bénéficient de la protection diplomatique et consulaire française ; encore ce terme de ressortissant est-il regrettable, car il laisse entendre une complète identité entre Français et Andorrans ce qui n'est pas le cas. Enfin en Espagne les Andorrans conservent aussi leur particularité, et rien ne permet de les assimiler aux Espagnols. Aussi estimerons-nous pour notre part qu'il n'y a aucune raison pour ne pas reconnaître l'existence d'une nationalité andorrane, puisque les Andorrans ne sont ni Français ni Espagnols, mais simplement Andorrans.

Section III

La question de la souveraineté de l'Andorre

C'est une question déterminante : si l'Andorre est souveraine, s'il existe un gouvernement andorran indépendant qui dispose du monopole de la contrainte, du monopole de l'exercice de la compétence juridictionnelle, et de l'organisation des services publics, alors l'Andorre, qui dispose d'un territoire déterminé et d'une nationalité propre, est un Etat.

Mais nous avons déjà vu que l'Andorre n'avait pas de représentation diplomatique propre puisque celle-ci est exercée par la France et qu'elle n'avait pas le droit de traiter. Ce sont là assurément des amoindrissements de la souveraineté considérables ; mais comme en Andorre, rien ne se passe jamais comme ailleurs, il faut aller plus loin car la situation de l'Andorre est d'une extrême complexité sur ce point : en effet la souveraineté de l'Andorre n'a jamais été établie ; mais les coprinces exercent en Andorre une souveraineté incontestable, alors que tous deux ne résident pas dans les Vallées.

Il résulte de ces difficultés, on serait tenté de dire ces contradictions, que la recherche de la notion de souveraineté de l'Andorre se présente nécessairement d'une façon particulière : l'Andorre dispose de certains attributs de la souveraineté, mais les « anomalies » de sa vie internationale empêchent de la considérer comme un Etat souverain.

§ 1. — L'Andorre dispose de certains attributs de la souveraineté

En effet l'Andorre se comporte comme un Etat sur bien des points que ce soit à l'égard des autres Etats ou sur le territoire même des Vallées.

L'Andorre a un drapeau, à bandes verticales bleu, jaune, rouge dont l'origine semble incertaine ; ce drapeau flotte sur tous les édifices publics andorrans et à Paris, sur la Maison des Vallées ; celle-ci a du reste un « salon des coprinces », mais cette « ambassade » a une vocation essentiellement touristique.

L'Andorre a un hymne national composé en 1914 par l'évêque d'Urgel Mgr Benlloch, et un blason dont les quartiers se décomposent ainsi : le quart supérieur droit avec la Mître et la crosse rappelle que l'évêque est le plus ancien seigneur ; le quartier supérieur gauche avec les trois barres rouges représente le comté de Foix. Le quartier inférieur droit avec les quatre barres rouges rappelle la Catalogne, et le quartier inférieur gauche avec les vaches de la Maison de Béarn rappelle la transmission des droits des comtes de Foix aux seigneurs de Béarn.

D'autre part, divers exemples tenant à l'activité internationale de l'Andorre, révèlent des particularités importantes. L'immatriculation des véhicules automobiles illustre assez bien le caractère spécifique de l'Andorre : le Syndic ayant fait part en 1957 au Secrétaire général de l'O.N.U. du désir du Conseil Général des Vallées de fixer un sigle AND comme distinctif « national » des véhicules automobiles andorrans, le Secrétaire général informa la France à qui il demanda son avis. Le coprince français réprouva la procédure suivie, mais reprit à son compte le vœu du Conseil général des Vallées et le fit adopter par le Secrétariat général de l'O.N.U. le 22 octobre 1957.

Enfin de façon générale, il est incontestable que sur le plan militaire ou sur le plan administratif, l'Andorre ne fait partie ni du territoire français ni du territoire espagnol. Au surplus ce n'est ni la loi française ni aucune autre qui s'applique en Andorre, mais seulement les coutumes andorranes. Et nous avons vu que le Conseil général a le droit de conférer ou de retirer la nationalité ; c'est là un élément prépondérant parmi les attributs de la souveraineté ; il se concrétisa d'ailleurs par le droit de délivrer des passeports. Même si ce passeport est « à la fois un titre de voyage, une carte d'identité, une carte de travail » (58), il constitue cependant un document d'identité sans lequel les Andorrans seraient de véritables « heimatlos ». Certes l'authenticité de ce passeport est réduite puisque en France et en Espagne il doit être visé par les viguiers respectifs, et que la protection diplomatique de la France ne peut être acquise qu'aux Andorrans dont le passeport est enregistré à la viguerie de France.

L'Andorre a aussi le droit d'accorder le refuge politique et fiscal sur son territoire ; mais on ne peut parler de refuge pénal puisque l'Andorre remet les criminels étrangers qui se trouveraient sur son territoire à la frontière.

(58) Avis du Préfet des Pyrénées-Orientales, Délégué permanent pour l'Andorre, *in* Trib. civ. de Perpignan, 6 décembre 1951, D. 1952.J.67.

L'Andorre a le droit de percevoir des impôts ; elle prélève certains droits à l'importation des marchandises sur son territoire et perçoit quelques impôts. Elle émet de même des timbres-poste ; par contre on ne peut affirmer de façon absolue qu'elle a le droit de battre monnaie : le franc et la peseta ont tous deux libre cours en Andorre ; il faut signaler que le Conseil Général des Vallées a émis des billets de banque pendant la guerre civile espagnole de 1936 à 1939.

On ne peut pas dire non plus que l'Andorre ait le droit de justice jusqu'au suprême degré de législation dans la mesure où la justice est exercée au nom des coprinces dont elle témoigne précisément de leur propre souveraineté. La justice demeure donc le « principal apanage » des coprinces : tous les degrés de juridiction sont exercés en leur nom, et ce sont eux qui disposent du droit de grâce ; or, les coprinces ne résident pas en Andorre, et la souveraineté serait alors, en ce sens, à l'extérieur des Vallées.

De même l'Andorre n'a pas établi de véritables douanes. Pourrait-elle le faire ? On peut penser que c'est impossible du moins sans l'accord des coprinces.

De même et surtout, l'Andorre ne peut exercer aucun droit de légation actif et passif ; elle n'adhère pas à des organisations internationales à caractère politique ; tout au plus est-elle membre d'organismes spécialisés créés par celles-ci tels que l'Union Postale Universelle ou sportifs tels que la Fédération Internationale de Ski ou l'Automobile-Club International. A cet égard la situation de l'Andorre est moins favorable que celle de nombreux petits pays qui sont membres de l'O.N.U.

L'Andorre qui, rappelons-le également, ne peut conclure de traités n'a donc pas accès à l'ordre juridique international.

Ces exemples montrent à l'évidence la complexité de la situation : l'Andorre a bien des attributs de la souveraineté, mais pas tous, et, dans certains cas, elle se trouve dans une situation de dépendance très nette.

§ 2. — L'Andorre n'est pas considérée comme un Etat souverain

La souveraineté constitue un ensemble de pouvoirs juridiques reconnus à un Etat pour lui permettre d'exercer, dans un espace déterminé, les fonctions étatiques (actes législatifs, administratifs et juridictionnels). Elle a d'autre part un aspect négatif, l'exclusivisme qui est la faculté d'exclure toute autre compétence d'Etat à l'intérieur du territoire sur lequel elle s'exerce. Ainsi a jugé la Cour permanente d'Arbitrage dans une sentence célèbre rendu en 1928 :

« La souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. » (59)

Il en résulte qu'un Etat ne peut jouir des prérogatives attachées à la personnalité internationale que s'il a été reconnu comme tel par les autres Etats, ceux-ci étant libres dans leur jugement. La reconnaissance des Etats est un élément essentiel dans l'attribution du caractère souverain d'une collectivité.

Or, les Vallées d'Andorre, qui n'ont d'autre nom juridique que leur appellation géographique, ne disposent pas de compétence externe puisque c'est la France qui représente l'Andorre au point de vue international. A cet égard, l'objection selon laquelle ce serait le coprince français à titre personnel, et non la France, qui exercerait cette compétence externe, est sans effet dans la mesure où l'important est qu'en tout état de cause, ce ne sont pas les Andorrans eux-mêmes qui disposent de la compétence externe de l'Andorre. Dans ces conditions, le fait que l'Andorre n'ait pas directement accès à l'ordre juridique international nous impose de considérer une telle limitation déterminante pour affirmer qu'elle n'est pas une personne du droit des gens.

Et pourtant, il y a bien un pays dont la politique extérieure est assumée par un autre Etat et qui est lui-même considéré comme un Etat souverain : en effet le Bhoutan (60) (ou Bhutan) à proximité du Népal, présente cette caractéristique curieuse : cet Etat a fort longtemps vécu dans un isolement complet sans doute favorisé par sa situation géographique : 4.500 kilomètres carrés de montagnes, et une population de 300.000 hommes encore que celle-ci ait été fort réduite. Pays à vocation boudhiste sous la forme qui prévalait au Tibet jusqu'en 1959, le Bhoutan vit sa souveraineté confirmée par un traité de 1910 signé avec l'Empire britannique : par ce traité, l'Empire britannique recevait le droit d'exercer les relations extérieures du Bhoutan, mais en contrepartie s'engageait à ne pas s'immiscer dans ses affaires intérieures ; c'était là pour l'Angleterre une politique bien différente de celle qu'elle menait en Inde. Puis le 8 août 1949 un nouveau traité conclu entre le Bhutan et cette fois le gouvernement indien, réaffirma la souveraineté du Bhutan ; pourtant l'Inde ne faisait que se substituer à l'Emipre britannique dans la conduite des relations extérieures du Bhoutan.

Voilà donc un exemple d'Etat souverain dont la compétence externe est assumée par un autre Etat. Tout comme l'Andorre d'avant le xx^{e} siècle, le Bhoutan vécut isolé, mais il est encore plus curieux de faire le rapprochement des deux gouvernements : en

(59) 4 avril 1928, sentence de la Cour permanente d'Arbitrage (M. Max Huber, arbitre unique) dans l'affaire de l'île de Palmas entre les Etats-Unis et les Pays-Bas, *R.G.D.I.P.*, 1935, p. 164.

(60) Aperçu sommaire sur le Bhoutan, Notes et Etudes documentaires, 20 mars 1952, n° 1.595, pp. 36 à 38.

effet le Bhoutan jusqu'en 1907 était gouverné par deux autorités suprêmes l'une spirituelle le Dharma-raja, l'autre temporelle le Deb-raja. En 1907, les deux formes d'autorité furent réunies sur la personne d'un maharaja héréditaire ; mais cette transformation n'empêcha pas le pays de continuer à vivre sous un régime féodal.

Les similitudes sont curieuses ; mais il est surtout intéressant de noter que, dans le cas du Bhoutan, l'absence de compétence externe n'est pas exclusive de la qualité d'Etat.

A côté de la compétence externe, d'autres facteurs juridiques peuvent intervenir dans l'attribution du caractère souverain à un territoire ; ainsi l'étendue du territoire et la responsabilité internationale.

En ce qui concerne l'étendue du territoire, l'exiguïté n'est pas privative de la qualité étatique au moins dans certaines limites ; même si, comme le remarque le professeur Rousseau, « l'exiguïté de l'assiette territoriale de la Cité du Vatican (44 ha) empêche d'y voir un véritable Etat » (61), il ne semble pas que l'on puisse l'invoquer à propos de l'Andorre qui, avec ses 462 kilomètres carrés, est le géant des petits pays. Au surplus, comme le remarque le professeur Vellas, il est difficile de savoir où commence et finit l'exiguïté (62). Mais surtout il existe un territoire andorran bien distinct et, à la différence de Monaco, la Cité du Vatican, la République de Saint-Marin, nullement enclavé dans un seul Etat, mais, comme beaucoup d'autres pays, limité par deux Etats. En ce qui concerne l'Andorre l'exiguïté de son territoire ne peut lui être opposée comme excluant sa propre souveraineté.

Quant à la responsabilité internationale qui n'existe qu'à la charge des Etats, l'affaire de Radio-Andorre a clairement montré que l'Andorre en était dépourvue. Ainsi que l'a souligné M. Odent, commissaire du gouvernement dans cette affaire, c'est à la France que les Etats étrangers se sont plaints des violations par l'Andorre des conventions internationales en matière de télécommunication. Et, en effet, la France seule détient la responsabilité internationale de l'Andorre, qu'elle est seule en mesure d'assurer. On observera donc avec le Professeur Vellas (63), que l'Etat exigu est responsable s'il exerce une souveraineté interne, ce qui n'est pas le cas pour l'Andorre.

Ceci nous amène à rappeler qu'on ne peut parler d'indépendance des Vallées d'Andorre, car la souveraineté est finalement hors du territoire andorran puisque les coprinces cosouverains résident à l'extérieur des Vallées. Quant au Conseil Général des Vallées, il n'est, nous l'avons vu, titulaire d'aucune souveraineté, quelle que puisse être par ailleurs l'autonomie de fait dont il dis-

(61) Ch. Rousseau, *Droit international public*, 1953, Sirey, n° 167.

(62) P. Vellas, « Les Etats exigus en droit international public », *Revue générale de droit international public*, 1954.

(63) P. Vellas, « Les Etats exigus en droit international public », *op. cit.*

pose. Le fait de délivrer des passeports devrait normalement caractériser la souveraineté de l'organe qui dispose de ce droit ; mais ce droit n'est que partiel puisque ces passeports doivent être enregistrés pour avoir effet en France et en Espagne. Si, d'ordinaire, l'autorité qui délivre les passeports est habilitée à exercer toute l'action internationale du territoire où résident les détenteurs de ce passeport, l'Andorre fait une fois de plus exception à cette règle.

En définitive, d'un point de vue juridique strict, la souveraineté est une notion qui n'est guère susceptible de degrés, et il nous paraît incontestable que les Vallées d'Andorre ne sont pas un Etat souverain. Certes il y a bien un territoire andorran, une nationalité andorrane, mais il n'y a pas sur ce territoire andorran un gouvernement souverain. La conjonction de l'absence d'éléments comme la compétence externe, la responsabilité internationale empêchent de voir dans l'Andorre un véritable Etat.

Dans la pratique, c'est-à-dire dans les faits, la réponse est infiniment plus nuancée : en effet d'une part aucun membre de la Société interétatique ne considère l'Andorre comme un Etat, et tout Etat ou organisme international quand il se préoccupe de l'Andorre, s'adresse à la France. Mais d'autre part il y a des faits qui laissent croire que l'Andorre est un Etat. Ne voit-on pas le fisc français exercer son activité à l'intérieur de la Principauté de Monaco qui est juridiquement un Etat souverain alors qu'il ne le fait pas en Andorre ? Et quand, on pénètre sur le territoire monégasque, on ne franchit pas la frontière française au moins au sens où elle n'est pas matérialisée en temps ordinaire par la présence de contrôle de police ou de douanes, alors que c'est pourtant ce qui se passe quand, pour pénétrer en Andorre, on quitte la France. De même n'est-il pas étonnant de voir en Monaco un Etat souverain (64) alors que s'il est vrai qu'il a une représentation diplomatique propre, un observateur à l'O.N.U. après avoir été reconnu par la S.D.N., il reste que le ministre d'Etat et le conseiller pour l'Intérieur sont des fonctionnaires français détachés de l'Administration française. De plus les étrangers qui désirent prolonger leur séjour à Monaco doivent y être autorisés par le Prince, mais celui-ci agit après avis du consul général de France. Quant à la monnaie monégasque si elle existe bien, elle est frappée à Paris et conforme aux pièces françaises. Mais Monaco, comme Saint-Marin, comme le Vatican, peut signer des traités et dispose d'un système juridictionnel complet en plus de l'exercice du droit de légation (65).

(64) J.P. Gallois, *Le régime international de la principauté de Monaco*, thèse droit, Paris, 1963.

(65) Le Vatican a en effet une organisation judiciaire civile : en première instance le Tribunal de 1re instance ; en appel le Tribunal de la Rote (qui juge aussi en matière criminelle). Enfin un dernier recours est possible devant le Tribunal de la Signature Apostolique.

Peut-on objecter que de tels exemples manquent de théorie juridique ? En réalité, il ne nous a pas paru possible de procéder autrement. Il n'y a pas de statut juridique des Vallées d'Andorre qui, il n'est peut-être pas inutile de le rappeler encore une fois ici, n'ont été concernées par aucun texte international depuis les Paréages du XIII[e] siècle qui n'étaient qu'un « arrangement » entre les coprinces.

Il fallait donc procéder de façon descriptive, c'est-à-dire rechercher comment l'Andorre se comporte dans la vie internationale. Il n'est donc pas étonnant, dans ces conditions, que la réponse à la question de la souveraineté de l'Andorre ne puisse être uniforme. L'exemple de Monaco nous montre que la notion d'Etat souverain est assez formelle ; l'élément déterminant semble bien être à cet égard la reconnaissance par les autres membres de la Société interétatique. Or, si Monaco, Saint-Marin, le Vatican sont reconnus au moins par quelques Etats, aucun ne reconnaît l'Andorre.

Il n'y a donc pas, au sens strict, un Etat andorran, mais les Vallées d'Andorre ont une particularité très marquée qui fait d'elles une entité de droit international. Comment concilier ces contradictions ? On ne peut ici mieux faire que de reprendre la très heureuse formule du professeur Ourliac selon lequel il existe un « fait national andorran » qui, s'il n'a fait l'objet d'aucune déclaration de principe, si même il n'a pu nettement modifier les solutions traditionnelles des tribunaux, apparaît dans bien des solutions pratiques.

Car si l'Andorre n'est pas un Etat, que peut-elle bien être sinon un « territoire international » ? Les Vallées d'Andorre ont un caractère suffisamment original pour qu'on puisse au moins leur reconnaître le caractère d'entité de droit international. Et remarquons que si les coprinces décidaient de nommer une représentation diplomatique spécifiquement andorrane, l'érection de la Maison d'Andorre à Paris en Ambassade serait bien facile et le drapeau andorran dont on ignore actuellement l'origine juridique trouverait là une justification définitive. Mais qu'adviendrait-il alors de l'autorité des coprinces sur leurs sujets ? Si l'Andorre devenait un véritable Etat, leur rôle serait limité à une vague protection plus ou moins honorifique à moins d'être simplement supprimé. Mais cette hypothèse a peu de chance de se réaliser : les Andorrans sont attachés à leurs vieilles coutumes ; ils ne souhaitent pas une indépendance dont l'octroi aurait pour contrepartie inévitable, la suppression des extraordinaires avantages dont ils bénéficient.

Même si les coprinces le souhaitaient, les Andorrans réclameraient le maintien de leur « statut ».

Les Vallées d'Andorre ont donc une situation juridique hybride qui est parfaitement résumée par le professeur Ourliac : « Existe-

t-il une nationalité andorrane ? Les solutions pratiques du droit andorran l'impliqueraient si elles n'étaient apparemment contredites par deux affirmations qui sont comme les prémisses d'un syllogisme parfait : d'une part, la nationalité relève de la souveraineté de chaque Etat, d'autre part, l'Andorre n'est pas un Etat » (66).

Le caractère international de l'Andorre apparaît donc nettement marqué, même si incontestablement l'Andorre n'est pas un Etat faute de reconnaissance par la société internationale ; finalement les Vallées sont presque un Etat...

(66) P. Ourliac, « Existe-t-il une nationalité andorrane ? », *op. cit.*

CHAPITRE II

LES VALLÉES D'ANDORRE, DERNIÈRE SEIGNEURIE EXISTANTE

Si les Vallées d'Andorre ne constituent pas un Etat *stricto sensu*, il se peut qu'une des catégories juridiques du droit international public convienne à sa condition juridique : est-ce un protectorat, une monarchie ou une principauté, un condominium ou un coimperium ?

Mais à vrai dire on voit mal comment ces catégories pourraient convenir au fait andorran dont le statut n'a jamais été élaboré.

Dans ces conditions il semble logique que la nature juridique de l'Andorre présente un caractère spécifique en raison de son aspect unique au monde.

Section I

Aucune des conceptions juridiques classiques ne convient à l'Andorre

§ 1. — Le protectorat

Beaucoup d'auteurs, surtout au XIX[e] siècle, ont cru que l'Andorre constituait un protectorat ; certains parfois ont eu recours à des notions voisines mais quelque peu différentes en parlant d'Etat vassal ou mi-souverain.

Ainsi pour M. Pradier-Fodéré (1) « la République d'Andorre située sur les confins de la France et de l'Espagne peut être qualifiée d'Etat mi-souverain parce qu'elle se gouverne elle-même tout

(1) P. Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public européen et américain suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaine*, Paris, 1885, tome I, pp. 176 et suiv.

en étant privée de la plupart des droits inhérents à la souveraineté. Mais elle est également un Etat vassal, un Etat protégé et un Etat tributaire ».

La même analyse se trouve chez M. Sirmagieff (2) qui considère lui aussi l'Andorre comme « un Etat vassal protégé mi-souverain ». De façon générale cet auteur caractérise ainsi les Etats mi-souverains :

« Les Etats mi-souverains jouissent et exercent seuls leur souveraineté intérieure. Ils ont donc droit d'avoir une législation indépendante, de s'administrer librement, d'avoir un pouvoir judiciaire, d'établir et de percevoir seuls les impôts sur toute l'étendue de leur territoire, de s'approprier les choses sans maître, d'organiser l'instruction, le commerce et l'industrie. » (3)

Mais de ces prérogatives assez étendues, M. Sirmagieff limite considérablement la portée en définissant ainsi l'Etat mi-souverain :

« L'Etat mi-souverain est celui qui, par un traité spécial s'est soumis à un autre Etat parfaitement souverain pour l'exercice de certains droits expressément déterminés par le traité. » (4)

Les Vallées d'Andorre ne correspondent absolument pas à un tel statut : le Paréage de 1278 ne saurait être tenu pour un « traité spécial » destiné à soumettre l'Andorre à un autre Etat « pour l'exercice de certains droits ». L'Andorre est en fait soumise à la cosouveraineté de deux personnes étrangères au nom de qui sont rendues les décisions judiciaires, décidé le recouvrement de la questia, accordé les concessions, bref, exercé l'administration des Vallées.

Au surplus la notion même de mi-souveraineté est critiquable dans la mesure où la souveraineté est peu susceptible de degrés.

M. de Martens (5) se réfère aussi à la notion d'Etat mi-souverain dont le trait essentiel est que « ses relations extérieures dépendent d'une puissance étrangère ? Aussi range-t-il l'Andorre dans cette catégorie au même titre que Saint-Marin et Monaco en estimant que les Vallées sont placées « sous le protectorat de la France et de l'évêque d'Urgel ».

Il est curieux de constater que l'expression « République d'Andorre » utilisée par MM. de Martens, Pradier-Fodéré et Sirmagieff se trouve chez tous les auteurs de cette époque notamment :

— M. Bonfils (et P. Fauchille) (6) pour qui la « petite République d'Andorre a été constituée en Etat indépendant par une charte de Louis Le Débonnaire ». Il ajoute : « La cosuzeraineté est

(2) Haralambi G. Sirmagieff, *De la situation des Etats mi-souverains au point de vue du droit international*, thèse droit, Paris, 1889, p. 192.
(3) H.G. Sirmagieff, *op. cit.*, p. 242.
(4) H.G. Sirmagieff, *op. cit.*, p. 165.
(5) F. de Martens, *Traité de droit international*, Paris, 1883, tome I, p. 346.
(6) M. Bonfils, *Manuel de droit international public*, revu par P. Fauchille, Paris, 1898, tome I, p. 88.

remplacée par un coprotectorat exercé par l'évêque d'Urgel et par le préfet des Pyrénées-Orientales pour la France ».

— Répertoire Fuzier-Hermann (7) où « la petite République d'Andorre est décrite « à un certain point de vue » comme un « territoire neutre », mais pour lequel « il semble bien que la qualification de protectorat est celle qui convient le mieux.

— G. Bry (8) qualifie « la République d'Andorre » d'une « sorte d'Etat vassal, ancienne seigneurie féodale, placée sous la protection de la France et de l'évêque espagnol d'Urgel ».

— J. Six (9) utilise à peu près les mêmes termes : « L'Andorre est un Etat protégé tributaire de la France et de l'évêché d'Urgel ». Elle « doit être rangée parmi les Etats neutres, mais elle ne peut prétendre au titre d'Etat souverain car, si elle possède l'autonomie interne, l'indépendance extérieure est sous la dépendance de ses deux coprinces la Mître et la France ».

— Les tribunaux français ont eu également recours à la notion de protectorat ; nous avons eu l'occasion d'étudier leur analyse (10).

En réalité ces auteurs se sont contentés d'énoncer en quelques phrases ce qu'ils croyaient être le « statut » des Vallées d'Andorre, mais sans justifier leur point de vue. D'autres, au contraire, ont réservé une part relativement importante à l'étude de l'Andorre dans des ouvrages principalement consacrés à l'étude des protectorats :

Ainsi M. Ed. Engelhart (11) voit-il dans « la République d'Andorre un Etat protégé » : « Constatons tout d'abord que l'Andorre est un Etat. Il a ... son gouvernement propre qui représente dans ses divers organes l'unité politique d'une association distincte occupant d'une manière permanente un territoire défini ». M. Engelhart reconnaît que le tribut, le serment de fidélité donnent aux « deux princes étrangers » les « apparences de l'ancienne suzeraineté ». Mais pour lui vassalité n'est pas exclusive de la notion d'Etat. Il estime que les Vallées ne sont plus un domaine proprement seigneurial depuis la suppression du régime territorial du Moyen Age tant en France qu'en Espagne.

(7) P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris, 1921, tome I, I^re^ Partie, p. 268.

(8) Georges Bry, *Précis élémentaire de droit international public*, Paris, 1910, pp. 58 et suiv.

(9) J. Six, *Les institutions politiques du Val d'Andorre*, thèse droit, Lille, 1901, pp. 18-19 et 86.

(10) Massip c/ Cruzel, Trib. civ. Perpignan, 6 décembre 1951, D. 1952.J.67 ; Cour d'appel Montpellier, 23 juillet 1952, D. 1952.J.764.

Boedecker et Ronski, Cour d'appel Montpellier, 18 octobre 1962, *R.G.D.I.P.*, 1963, pp. 936-942, note Ch. R.

V. *supra*, I^re^ Partie, Titre II, Chapitre III, Section 2, § 4, la situation judiciaire de l'Andorre à l'égard de la France et de l'Espagne, et II^e^ Partie, Titre II, Chapitre I, Section 2, § 2, Les Andorrans en France.

(11) Ed. Engelhart, *Les protectorats anciens et modernes*, Paris, 1896, pp. 125 à 132.

On peut certes facilement admettre que ni la France ni l'Espagne n'ont compté l'Andorre parmi leurs départements ou leurs provinces. Mais on ne peut conclure, comme le fait M. Engelhart, que « l'Andorre, car il faut bien le classer, ne peut donc être qu'un Etat et si nous prenons en considération son organisation communale et patriarcale nous le nommerons république ». En effet ce jugement *a priori* est d'autant moins admissible que M. Engelhart reconnaît lui-même que la souveraineté des Vallées est « singulièrement réduite dans les attributs qui touchent à l'administration intérieure », et qu'elle « ne s'accuse au dehors par aucune des manifestations de la vie internationale ». Et d'ajouter : « La nature des pouvoirs exercés par les coprinces répondent à la notion du protectorat et reconnaissons-le du protectorat le plus étroit ».

L'analyse de M. Engelhart devait être reprise par Georges Scelle (12) qui, étudiant le protectorat dit « du droit des gens », indique que cette institution concerne les « rapports entre Etats de la même culture et géographiquement voisins, rapports d'origine et d'ordre politique et qui se rapprochent de la vassalité... Cette institution comporte également d'un côté le devoir de protection et de l'autre celui de fidélité ».

M. Scelle conclut ainsi :

« On pourrait dire que c'est le protectorat à l'Etat pur, si là encore, l'usage politique qui en a été fait n'avait souvent abouti à des déviations évidentes de l'institution. On ne rencontre pas en général, dans ce cas, d'occupation militaire et la compétence interne des gouvernements protégés reste entière. Le protectorat s'exerce pour ainsi dire de l'extérieur. Nous citerons le cas de la République d'Andorre... placée sous le coprotectorat du préfet des Pyrénées-Orientales et de l'évêque d'Urgel. »

Indépendamment de l'erreur évidente concernant l'identité du coprince français, il n'est pas possible de souscrire à l'analyse de M. Scelle. On ne peut pas dire en effet que « la compétence interne » du « gouvernement » de l'Andorre « reste entière » puisque le « gouvernement » de l'Andorre est exercé par les coprinces eux-mêmes ou en leur nom ; on ne peut donc pas admettre que « le protectorat s'exerce ... de l'extérieur » puisque les coprinces ont incontestablement la possibilité d'intervenir dans tous les domaines concernant les affaires de l'Andorre, même si les coprinces résident à l'extérieur des Vallées.

On ne saurait davantage souscrire à l'analyse de M. J.C. Marsal pour qui « les Vallées sont un protectorat authentiquement français et pas d'hier (*sic*), il date depuis 778, date du grand empire de Charlemagne » (13), ou à la définition récente du professeur Colliard selon qui le « statut politique » de l'Andorre est « une

(12) G. Scelle, *Précis de droit des gens*, Paris, 1932, I^re^ Partie, p. 167.
(13) J.C. Marsal, *La nouvelle Andorre*, 1945, p. 5.

étrange survivance d'une institution de vassalité féodale, les Vallées étant soumises depuis le XIII[e] siècle à l'autorité de deux coprinces » (14).

En effet si on se réfère à la définition classique du protectorat c'est-à-dire la situation selon laquelle un Etat dit protecteur exerce sur un Etat dit protégé certaines compétences limitées (15), on voit que cette définition ne correspond pas à la situation juridique des Vallées. Quant à la notion de vassalité féodale, elle nous paraît trop vague pour être retenue. Du reste un auteur de la fin du XIX[e] siècle a justement critiqué le recours à ces notions :

M. Despagnet, dans son ouvrage consacré aux protectorats (16) a, au contraire, formellement rejeté l'application de la notion de protectorat à l'Andorre en relevant notamment les nombreuses erreurs commises à son sujet :

« La prétendue République d'Andorre n'a jamais été un Etat libre, ni même une puissance mi-souveraine subordonnée à un ou plusieurs Etats ; c'était une simple seigneurie sur laquelle s'exerçaient comme sur toute autre, les droits de percevoir les impôts, de rendre la justice, de diriger la police, de lever et commander la force armée. »

M. Despagnet remarque avec raison que « ce pays n'a pas d'existence propre et indépendante dans les rapports internationaux. Sa personnalité comme Etat ne s'affirme point par l'exercice de la souveraineté interne, puisque tous ses droits à ce point de vue, administration, police et justice sont exercés ou contrôlés par les deux autorités dont il relève et qui sont représentées par leur viguier respectif. Elle ne s'accuse pas davantage par l'exercice des droits diplomatiques dont il est complètement dépourvu. »

M. Despagnet conclut : « L'Andorre n'est pas et n'a jamais été une république organisée en Etat véritable et ne peut être rangée parmi les Etats mi-souverains ou protégés ».

Les observations de M. Despagnet ont d'autant plus d'intérêt qu'elles sont les premières réactions aux erreurs accumulées écrites jusque-là à propos de l'Andorre ; cet auteur a justement montré les compétences exactes des organes spécifiquement andorrans, c'est-à-dire surtout leurs limites, et l'emprise des coprinces dans l'administration des Vallées. Cependant on peut regretter que M. Despagnet se soit surtout attaché à exposer ce que n'était pas l'Andorre, sans autrement étudier ce qu'elle est en fait.

Un autre auteur de la fin du XIX[e] siècle, M. Mérignhac a également critiqué l'application du protectorat à l'Andorre (17) ; dans

(14) C.A. Colliard, « Institutions internationales », *Précis Dalloz*, 1966, p. 93.
(15) Ch. Rousseau, « Droit international public », *Précis Dalloz*, 1965, p. 140.
(16) F. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, Paris, 1896, pp. 77 à 81.
(17) A. Mérignhac, « La situation actuelle et les rapports de l'Andorre, de la France et de l'Espagne », communication au Congrès des Sociétés Savantes de 1899 tenu à Toulouse, publiée dans le *Bulletin du Comité des Travaux historiques et scientifiques* (Section des Sciences économiques et sociales).

une importante étude, M. Mérignhac estimait d'abord que les relations s'établissant entre protecteur et protégé devaient être envisagées tant au point de vue international qu'au point de vue interne :

— sur le plan des relations internationales, cet auteur remarque avec raison que « l'indépendance du pays protégé est annihilée par le contrôle que le pays protecteur exerce sur lui ; ... l'abandon de la souveraineté externe est l'élément essentiel de tout protectorat » ;

— sur le plan interne l'action de l'Etat protecteur sur la nation protégée se traduit par « une influence marquée sur l'exercice de la souveraineté interne, qui se manifeste au triple point de vue législatif, de la juridiction civile et de la juridiction pénale ».

Appliquant ces notions à l'Andorre, M. Mérignhac admet que « l'Andorre se comporte comme un vrai protectorat » dans le domaine international, en raison de l'absence de tout droit de légation.

Sur le plan interne, M. Mérignhac croit voir une situation analogue avec le cas de la Tunisie soumise alors au protectorat de la France ; en effet un traité de 1888 prévoyait que le bey procéderait aux réformes administratives, judiciaires et financières qui seraient jugées utiles par la France, ce qui équivalait en pratique à substituer l'Administration française à la souveraineté beylicale.

D'autre part, M. Mérignhac, à propos du pouvoir judiciaire rappelle que dans le cas du protectorat les tribunaux du pays protégé sont maintenus et donc distincts des tribunaux du pays protecteur, car « les deux Etats gardent leur individualité propre ». Mais M. Mérignhac utilise des arguments discutables dans son analyse, en invoquant pour l'Andorre l'absence de procédure d'extradition en se référant aux arrêts de la Cour de cassation de 1845 et 1859 dont nous avons vu toutes les réserves qu'ils suscitent. Et puis M. Mérignhac a omis de souligner à propos de la comparaison avec la Tunisie protégée, que c'est un traité qui fût à l'origine du protectorat de la France, et c'est là une procédure impossible entre la France et l'Andorre. On ne peut donc pas dire que l'Andorre se comporte comme un protectorat sur le plan des relations internationales : en effet entre le chef de l'Etat français et les Tunisiens il y avait le bey, alors qu'entre les coprinces et les Andorrans il n'y a aucune autorité intermédiaire de cette nature.

Aussi quand M. Mérignhac conclut : « Il n'est donc pas possible d'assimiler l'Andorre à un pays de protectorat, car au point de vue interne les règles qui la régissent s'écartent sensiblement de celles suivies même dans les pays où les pouvoirs de l'Etat protecteur sont les plus étendus », on doit ajouter que l'assimilation est également impossible au point de vue international, pour les raisons que nous venons d'invoquer.

§ 2. — Les Vallées d'Andorre sont-elles une Monarchie ou une Principauté

Certains auteurs ont soutenu que l'Andorre était un territoire gouverné par un régime de forme monarchique soit qu'il s'agisse d'une monarchie héréditaire, soit qu'il s'agisse d'une principauté ; mais ce sont là deux possibilités d'une même catégorie de régime, car, comme l'expose avec raison un auteur espagnol M. Vidal y Guitart : « La principauté est une modalité de la forme monarchique » (18).

Pour le duc Astraudo, l'Andorre « est incontestablement une Principauté héréditaire et absolue » (19) ; l'auteur développe ainsi son opinion : « absolue, parce que les coprinces sont les seuls à dicter des décisions pouvant affecter les intérêts généraux du pays, nationalement et internationalement, sans en prendre en aucune façon l'avis du peuple, par l'intermédiaire d'un Parlement constitutionnel comme dans les nations démocratiques ou soi-disant telles, où la représentation populaire vote les lois, le budget et contrôle le pouvoir exécutif. Héréditaire parce que les deux coprinces souverains conservent leur pouvoir, par voie de descendance régulière et non par voie d'élection ».

La même analyse se retrouve chez d'autres auteurs : M. M. Pallerola y Gabriel (20) et Fernsworth (21), qui voient également dans les Vallées une monarchie héréditaire non par succession familiale, mais par attachement à une fonction.

Si on peut admettre que la nature des pouvoirs des coprinces est d'essence monarchique, il ne faut pas oublier que les coutumes dans les Vallées ont une importance capitale : le fait par exemple que les viguiers ne peuvent exercer leurs fonctions qu'après avoir prêté serment de respecter ces coutumes montre que le pouvoir des coprinces n'est pas si absolu qu'on pourrait le croire. D'autre part le terme de monarques « héréditaires » paraît singulièrement fâcheux s'agissant d'un évêque et d'un président de République. Aussi bien la référence à une « principauté » est-elle plus plausible dans la mesure où l'Andorre a des coprinces ; certains signes vont dans le sens de cette interprétation : les documents proprement andorrans, émanant du Conseil Général des Vallées portent

(18) J.M. Vidal y Guitart, *Instituciones politicas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949, p. 216.

(19) Duc Astraudo, *Les petits Etats d'Europe, Andorre : son histoire, sa Constitution et son statut international*, 1932.

(20) F. Pallerola y Gabriel, *El Principado de Andorra y su constitucion politica*, Lerida, 1919, p. 103.

(21) L.A. Fernsworth, « Andorra Museum of Feudal Europe », *in The National Geographic Magazine*, Washington D.C., octobre 1933, pp. 493 à 512.

la mention « Principat de Andorra ». C'est ce qui explique que plusieurs auteurs ont vu dans les Vallées une principauté (22), ou plus exactement une coprincipauté.

Cette référence à la notion de principauté est d'autant plus logique que depuis le XVII[e] siècle, l'évêque d'Urgel s'intitule « Prince Souverain » (le premier acte mentionnant ce titre remonte au 2 mars 1633) (23). A cette époque, les seigneurs souverains sur leur territoire, ont pris le nom de prince pour se différencier des autres seigneurs. Il est donc très important de noter que le titre de prince souverain a été pris en vertu d'un acte unilatéral par l'évêque d'Urgel, et qu'on ne saurait évidemment trouver dans les Paréages aucune justification d'un tel titre. L'évêque d'Urgel croyait sans doute pouvoir affirmer ainsi sa suprématie en se donnant un titre qui dans son sens premier signifie : celui qui ne dépend de personne. De plus, la décision fut prise à une époque où la ville de La Seo d'Urgel perdait beaucoup de son importance et où l'évêque tenait à affirmer sa supériorité sur les petits seigneurs locaux, barons ou comtes. C'est d'ailleurs au même moment que les seigneurs de Monaco prennent le titre de prince.

Il y avait peut-être aussi le désir de rappeler aux rois de France successeurs des comtes de Foix que les paréages avaient reconnu la suzeraineté de l'évêque, bien que l'hommage n'ait pas été prêté depuis le XIII[e] siècle... En tout cas l'homologue français dut bien porter le titre de coprince... puisque l'évêque maintenait son titre de prince, mais il semble que ce fut beaucoup plus tard, sans doute vers la fin du XIX[e] siècle.

De nos jours, l'évêque continue de s'intituler prince souverain dans les actes qu'il prend seul en Andorre tels que par exemple la nomination du viguier épiscopal. Mais il n'oppose pas ce titre au coprince français lorsqu'ils agissent ensemble en Andorre. Le titre de prince souverain demeure donc un souvenir de la prééminence historique de l'évêque ainsi qu'elle est précisée dans le blason des Vallées où les armes de l'évêque occupent la place d'honneur.

Il va de soi qu'un tel titre demeure simplement honorifique et qu'on ne doit pas en déduire une signification quelconque à propos de la nature juridique des Vallées.

C'est dire que le terme « principauté » appliqué à l'Andorre n'est qu'une appellation conventionnelle, car, à la différence de ce qui se passe pour Monaco ou le Liechtenstein, les coprinces d'Andorre ne sont pas vraiment et seulement andorrans ; ils n'ont la nationalité andorrane que lorsqu'ils exercent leurs fonctions de coprinces ; alors que le prince de Monaco n'a pour seule nationalité que la nationalité monégasque, l'évêque d'Urgel et le président de

(22) V. en ce sens : J. Corts Peyret, *Geografia e Historia de Andorra*, Barcelone, 1945, p. 82, et J. Bacquer, *La coprincipauté d'Andorre, dernier Etat féodal*, Andorre-la-Vieille, 1959, p. 42, et J.Y. Perrouin, thèse, *op. cit.*

(23) J.M. Vidal y Guitart, *op. cit.*

la République française conservent leur propre nationalité respectivement espagnole et française tout en étant « provisoirement » Andorrans.

Finalement si les pouvoirs des coprinces dans les Vallées sont de nature monarchique, il ne s'ensuit pas que le régime de l'Andorre soit une monarchie ou une principauté. Rien dans les paréages ne permet de l'affirmer.

§ 3. — Les Vallées d'Andorre sont-elles un condominium ou un coimperium ?

Il convient de rappeler tout d'abord que dans le cas du condominium, deux ou plusieurs puissances gouvernent en commun un territoire qui leur appartient en commun, alors que, dans le cas du coimperium, deux ou plusieurs Etats gouvernent en commun un territoire qui appartient à une puissance tierce (24).

Quelques auteurs ont pensé que le régime des Vallées d'Andorre se rapprochait de ces situations ; cette opinion a sans doute été favorisée par la présence à la frontière pyrénéenne d'un exemple de condominium : en effet l'Ile de la Conférence, encore appelée Ile des Faisans, est un condominium de droit international dont le statut juridique est établi par les articles 9 et 27 du Traité de Bayonne du 2 décembre 1856 et la Convention du 27 mars 1901. Sur cette île minuscule qui est d'ailleurs le plus petit territoire à posséder un statut particulier, la France et l'Espagne qui en sont les deux propriétaires exercent en commun « toutes les mesures qui leur paraîtront convenables » (25). Avec les Nouvelles Hébrides, l'Ile de la Conférence constitue les deux seuls territoires à être incontestablement soumis au régime du condominium ; quelques auteurs ont voulu l'appliquer à l'Andorre, tandis qu'un seul a opté pour le coimperium.

1° *Les Vallées d'Andorre sont-elles un condominium ?*

— Pour M. Hecker (26), l'Andorre est un condominium entre une puissance temporelle, la République française et une puissance spirituelle, l'évêque espagnol d'Urgel. Mais cet auteur décrit sim-

(24) L. Delbez, *Les principes généraux du droit international public,* Paris, 1964, pp. 252-3.

(25) Sur le statut de l'île de la Conférence, v. J. Descheemaeker, « Une frontière inconnue : les Pyrénées de l'Océan à l'Aragon », *Revue générale de droit international public,* 1945, II, pp. 248-252.

(26) H. Hecker, *Das Staatsangehörigkeitsrecht der Täler von Andorra,* Hambourg, 1958.

plement les pouvoirs des « condominants » sans expliquer comment le régime du condominium peut s'adapter aux Vallées.

— M. Combarnous (27) a également considéré l'Andorre comme un condominium, mais lui non plus n'a pas cherché comment juridiquement cette forme de régime pouvait convenir aux Vallées.

— Au contraire le professeur Ourliac dans une très importante étude (28) consacrée à l'Andorre, s'est attaché à montrer les nombreuses erreurs commises à propos des Vallées. Attaquant vivement les auteurs qui ont fait appel à des notions historiques comme fief, vassalité, tribut, coprince « sans toujours pénétrer le sens ancien de ces mots et sans rechercher leur portée actuelle », M. Ourliac a rapproché le statut de l'Andorre de celui des Nouvelles Hébrides. Il estime en effet que l'Andorre n'est pas historiquement un fief et que le terme de « suzerain » est impropre. M. Ourliac pense que « c'est l'Etat français qui exerce en Andorre les droits qui lui sont dévolus. Seulement il partage l'exercice de ces droits dans une sorte de condominium », et explique le rapprochement avec les Nouvelles Hébrides par le fait que, dans le cas de ce territoire, « on a renoncé à cause du partage à faire appel à l'idée de souveraineté » (29).

— La théorie du professeur Ourliac a été critiquée par M. A. Coret qui a consacré une étude à l'Andorre dans sa thèse de doctorat sur le condominium (30). M. Coret ne souscrit à l'analyse du professeur Ourliac que sur le point précis de voir dans l'Etat français le seul titulaire des droits de coseigneurie en ce qui concerne la France. Mais M. Coret critique ainsi l'analyse du professeur Ourliac :

« Sur un plan général, elle implique une conception critiquable de la notion de condominium et notamment du problème de la nécessaire égalité fonctionnelle des condominants. Sur le plan plus particulier du statut des Vallées, elle a le grave tort de confondre les problèmes de jouissance et l'exercice des droits de souveraineté (cette dernière comprise bien évidemment comme non équivalente à la souveraineté au sens « moderne » du terme). Si partage il y a, il est incontestable sur le plan de la jouissance des droits, moins net sur le plan de l'exercice de ces mêmes droits à l'intérieur des Vallées (un seul des « condominants » disposant des forces de police) et disparaît totalement sur le plan de l'exercice externe de ces mêmes droits, l'Etat français pouvant seul les exercer (protection diplomatique et responsabilité internationale par exemple). Il est donc plus adéquat de parler de « partage » de la jouissance des droits que de partage de l'exercice de ces mêmes droits. »

(27) G. Combarnous, *op. cit.*, p. 176.
(28) P. Ourliac, note au J.C.P., 1953, n° 7739.
(29) C.E., 1er juillet 1938, D. 1939.III.9, note Lampué et S. 1939.III.41, note Rousseau.
(30) A. Coret, *Le Condominium*, Paris, 1960, surtout pp. 90 à 100.

M. Coret reproche aussi au professeur Ourliac en « voulant réagir contre un recours exagéré à l'Histoire « de tomber » dans l'excès inverse et de tenter d'expliquer par des concepts modernes un statut à la fois historique et actuel ».

Cependant M. Coret estime que « la confusion entre le statut des Vallées et celui d'un condominium s'avère des plus faciles sur le plan de la jouissance des compétences. L'Etat français et l'évêque d'Urgel jouissent en effet dans les Vallées comme dans un condominium, de la compétence territoriale, de la compétence personnelle, de la compétence relative aux services publics ». Mais enfin cet auteur juge que « la confusion disparaît toutefois sur le plan de l'exercice des compétences, en raison de l'inégalité fonctionnelle des coseigneurs qui résulte elle-même des caractères du paréage. Si pour citer un exemple, le problème de la protection diplomatique est particulièrement délicat lorsqu'elle doit s'exercer au profit des autochtones du territoire condominial, il n'en va point de même pour les Andorrans qui peuvent bénéficier de la seule protection de leur coseigneur temporel. De même sur le plan des services publics le problème est singulièrement simplifié, le coseigneur temporel étant seul en mesure d'assurer leur fonctionnement et leur défense ! »

— Appréciation critique des théories en présence :

M. Coret a eu certainement raison de refuser d'assimiler l'Andorre à un condominium ; on doit admettre en effet que : « un pays de condominium est un territoire dans lequel l'autorité publique appartient à une union internationale formée de deux ou plusieurs Etats qui exercent cette autorité par le moyen d'un gouvernement collectif. Le condominium au moins sous sa forme pure, s'applique à un territoire qui est dépourvu d'organisation étatique propre et qui n'est pas inclus dans un Etat déterminé. Ce territoire est donc entièrement placé sous l'autorité collective des Etats « cosouverains » qui exercent l'ensemble des compétences publiques par l'intermédiaire d'un organe international composé de leurs agents » (31).

Il est évident que la principale différence entre une telle description et ce que sont les institutions andorranes vient de cette association entre une Nation personnifiée par son chef d'Etat et une personne privée ; ce ne sont donc pas deux Etats qui interviennent dans le cadre de l'Andorre. D'autre part les Vallées ne sont pas à proprement parler un Etat, et ce trait peut les rapprocher du régime du condominium qui prévoit pour le territoire déterminé, l'absence de « toute compétence étatique exclusive » (32). Mais le professeur Rousseau précise que la collaboration égalitaire de deux Etats représente « l'exercice direct de la cosouveraineté

(31) L. Rolland et P. Lampué, « Droit d'outre-mer », *Précis Dalloz*, 1959, p. 99.

(32) Ch. Rousseau, *Droit international public, op. cit.*, p. 141.

qui constitue l'essence du condominium ». Si on peut admettre que les coprinces détiennent la cosouveraineté dans les Vallées, il nous paraît essentiel que dans l'exemple unique du seul condominium habité, les Nouvelles Hébrides, il n'y a pas d'institutions spécifiquement propres à ce territoire (33), au contraire de l'Andorre qui comprend tant d'institutions originales que les coprinces ne pourraient supprimer.

Mais il ne nous paraît pas possible d'admettre avec M. Coret la nécessité de distinguer à propos de l'Andorre entre exercice et jouissance de droits et compétences. Ces notions ne nous paraissent pas suffisamment précises et compliquent encore l'analyse de la condition juridique de l'Andorre. Au surplus, il n'est pas exact de prétendre qu'un seul des condominants dispose des forces de police et est seul en mesure d'assurer le fonctionnement des services publics ; nous avons vu en effet que l'évêque d'Urgel avait les mêmes pouvoirs que le coprince français en matière d'administration de l'Andorre ; il est vrai par contre, que seul le coprince français assure la représentation extérieure des Vallées, mais M. Coret n'a pas échappé à l'erreur commise par beaucoup de ceux qui ont étudié l'Andorre : les pouvoirs de l'évêque d'Urgel ne se résument pas comme ils l'ont cru au seul pouvoir spirituel. Il nous paraît donc qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre jouissance et exercice des droits et des compétences, les coprinces ayant les mêmes compétences à l'exception de deux domaines où ils n'interviennent pas : respectivement l'évêque d'Urgel dans la représentation extérieure de l'Andorre, le coprince français dans l'exercice du pouvoir spirituel. Ce sont simplement des différences de nature dues à la différence de qualité des coprinces dans les fonctions qu'ils exercent à l'extérieur de l'Andorre il est vrai, mais auxquelles ils doivent leur titre de coprinces.

2° *Les Vallées d'Andorre sont-elles un coimperium ?*

Seul, le professeur Delbez a estimé que « c'est la notion de coimperium qui explique le mieux le régime si particulier de l'Andorre, soumise au Moyen Age à la cosuzeraineté du comte de Foix et de l'évêque d'Urgel et aujourd'hui à la cosuzeraineté de la France et de l'Espagne... Les deux suzerains exercent leurs droits indivis sur un sol qui leur est étranger, et c'est là précisément l'essence du coimperium » (34).

Le professeur Delbez commet une erreur en croyant que les Vallées sont soumises à la suzeraineté de la France et de l'Espagne ; le régime des Vallées n'a d'ailleurs pas changé, et ce sont

(33) Les Nouvelles Hébrides sont simplement administrées par un représentant anglais et un représentant français, mais il n'y a aucun organe local.
(34) L. Delbez, *op. cit.*, pp. 252-253.

toujours l'évêque d'Urgel et le descendant des comtes de Foix qui sont les coprinces. D'autre part on ne peut pas vraiment dire que les coprinces exercent leurs droits sur un « sol étranger » puisqu'en devenant coprinces ils deviennent Andorrans de plein droit. Enfin nous pensons que M. Coret a eu raison de remarquer que, l'Andorre étant demeurée une seigneurie, « n'est nullement un Etat et qu'en conséquence on ne saurait parler en l'espèce d'un coimperium associant l'Etat français à l'évêque d'Urgel ».

Finalement c'est cette union de la France personnifiée par le président de la République, chef de l'Etat français et d'un évêque, qui empêche toute assimilation de l'Andorre à un coimperium ou à un condominium. La nature fortement personnelle des droits des coprinces va à l'encontre de l'essence même de ces catégories juridiques qui impliquent la domination d'Etats sur un territoire particulier.

Section II

Le caractère spécifique de la nature juridique de l'Andorre

Il est en effet essentiel d'étudier le caractère original des Vallées d'Andorre par rapport au droit international public. Si aucune conception juridique moderne ne convient à leur situation réelle, il faut cependant tenter de déterminer ce que représente à notre époque le maintien d'un territoire féodal. L'incertitude de la comparaison d'institutions datant du Moyen Age avec le droit international moderne n'empêche pas l'examen des liens juridiques existant entre les Andorrans et leurs coprinces ; y a-t-il notamment union personnelle ? C'est cette question précise qui doit nous permettre de mieux rechercher le caractère spécifique de la nature juridique de l'Andorre en étudiant en premier lieu l'opinion des juristes.

§ 1. — L'opinion des juristes

C'est M. Mérignhac (35) qui le premier s'est rendu compte que l'Andorre étant demeurée sous le régime des paréages, il était vain de vouloir la classer dans une quelconque catégorie du droit international public :

« Le paréage paraît étrange dans la société moderne. Il ne faut pas chercher à faire rentrer l'Andorre dans les Etats actuels, car c'est ce qui donne la confusion. Constatons donc ce qui est : les

(35) A. Mérignhac, *op. cit.*

Vallées sont placées, non sous un système d'union ou de protectorat ou sous une forme quelconque actuelle d'organisation internationale, mais sous le régime du paréage primitif. L'Andorre constitue aujourd'hui un anachronisme, une conception féodale égarée dans le XIXe siècle semblable à ces empreintes qui datent des temps reculés et apparaissent tout à coup à la suite de quelque découverte archéologique. Sans doute, on a dû, dans l'application, moderniser quelque peu cette forme vieillie et renoncer à ce qu'elle avait de trop féodal dans sa manière d'être. Mais le contrat de 1278 est resté debout et c'est en lui qu'il faut encore aujourd'hui chercher la base de la condition internationale de l'Andorre. »

Nous avons vu (36) que Brutails avait critiqué l'importance que M. Mérignhac accordait au Paréage, mais il n'en est pas moins d'accord avec lui en constatant que l'Andorre « est réglée par le droit public ancien » (37) et qu'elle constitue une « seigneurie indivise » (38), formule qui sera justement complétée par M. Roca pour qui les Vallées demeurent « une seigneurie tenue en paréage » (39).

A la suite de ces auteurs, beaucoup de juristes ont simplement vu dans les Vallées une survivance féodale, et, si la formulation varie quelque peu, l'idée est toujours la même : l'Andorre est une seigneurie indivise qui est demeurée sous la suzeraineté de ses coprinces (40) : en tant que telle, elle constitue certainement une curiosité historique, et certains auteurs n'ont pas manqué de souligner que cette originalité était d'autant plus remarquable que les Vallées situées entre la France et l'Espagne n'ont jamais été absorbées ni par l'un ni par l'autre ; MM. Cougul et Vilar ont eu raison d'écrire : « L'Andorre est une seigneurie semblable à toutes celles qui ont couvert le sol français au Moyen Age et qui ne s'est pas absorbée dans un groupement national, qui a échappé à la centralisation qui s'est produite des deux côtés des Pyrénées, parce qu'elle a eu cette particularité d'être soumise à deux seigneurs de nationalité différente » (41).

(36) V. *supra*.

(37) J.A. Brutails, *La coutume d'Andorre, op. cit.*, p. 25.

(38) J.A. Brutails, « Réponse à M. Mérignhac », *in* J. Cougul, *Etude historique, juridique, économique de l'Andorre, op. cit.*, p. 39.

(39) J. Roca, *De la condition internationale des Vallées d'Andorre*, 1908, thèse droit, Lille.

(40) V. en ce sens :

Dictionnaire diplomatique, Académie diplomatique internationale, par C. Piccioni, au mot Andorre.

L. Araud, *Les Vallées d'Andorre*, Bourg, 1938, p. 28.

Delpech et Laferrière, *Constitutions modernes*, Paris, 1928, Andorre.

P. Goulé, *in Répertoire de droit international*, La Pradelle et Niboyet, 1929, tome I.

J. Devaux, *Traité élémentaire de droit international public (droit des gens)*, Paris, 1935, « La République d'Andorre ».

(41) A. Vilar, *L'Andorre, étude de droit public et international, op. cit.*, p. 18 et J. Cougul, *Etude historique, juridique et économique de l'Andorre, op. cit.*, p. 31.

Il est à noter qu'une telle description se trouve non seulement chez de nombreux juristes français (42), mais aussi chez des juristes espagnols : ainsi M. de Los Rios Urruti utilise-t-il pratiquement les mêmes termes que ses homologues français :

L'Andorre est « une seigneurie avec deux coseigneurs. C'est l'ultime survivance d'un régime universellement aboli ; c'est le dernier écho du Moyen Age et de là lui vient un vif intérêt archéologique et humain » (43).

Mais si certains auteurs se contentent d'énoncer cette survivance, quelques uns seulement essayent de définir davantage la nature juridique de l'Andorre en partant de l'idée qu'elle est restée une seigneurie ; car il faut bien dire que cette idée de base, pour si importante qu'elle soit, ne donne guère d'indication sur le comportement de l'Andorre dans la vie interétatique : ainsi quand M. Sibert écrit :

« L'Andorre est un fief sans existence internationale » (44), M. Ourliac répond avec raison : « Dire que l'Andorre a été et est encore un fief ne résout rien » (45) ; mais les juristes qui ont tenté de préciser le statut de l'Andorre se sont divisés en trois catégories :

— pour les juristes espagnols, tout en demeurant une seigneurie l'Andorre constitue une sorte d'Etat soumis à la primauté de l'évêque d'Urgel,

— pour MM. Rousseau et Ourliac, l'Andorre est une coseigneurie dont les deux coseigneurs sont l'Etat français et l'évêque d'Urgel,

— pour MM. Descheemaeker et M. Vila, il y a union personnelle entre l'Andorre et ses coprinces.

Finalement ces auteurs posent deux séries de problèmes, d'une part la question de la primauté de l'évêque d'Urgel sur un « Etat andorran », d'autre part la question de savoir si la cosuzeraineté est détenue par le chef de l'Etat français à l'exclusion de la France ou par la France.

Le premier problème ne nécessite pas de longs développements : d'une part nous rappellerons ici simplement qu'il n'existe pas

(42) Ch. Rousseau, *Traité de droit international public*, Sirey, 1953, p. 144. Cours de D.E.S., 1960-61, *op. cit.*, p. 290.
M. Sibert, *Traité de droit international public*, Dalloz, 1951, tome I, II, pp. 158-159.
R. Toureng, *L'Andorre, statut juridique des Vallées d'Andorre*, *op. cit.*, p. 243.
P. Ponsich, *Les grands faits de son histoire et l'origine de ses institutions*, *op. cit.*, 3e article.
A. Coret, *Le condominium*, *op. cit.*
(43) F. de Los Rios Urruti, *Vida e instituciones del pueblo de Andorra - Una supervivencia senorial*, Madrid, 1920, p. 93. Voir aussi J.M. Vidal y Guitart, *Instituciones politicas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949, p. 228.
(44) Sibert, *op. cit.*, p. 158.
(45) P. Ourliac, note au J.C.P., 1953, n° 7739.

d'Etat andorran et d'autre part que la primauté actuelle et effective de l'évêque ne peut être sérieusement prouvée.

Nous avons vu en effet qu'au mieux la situation de l'évêque est celle d'égal du coprince français, mais c'est presque un truisme de constater que de nos jours le chef d'un Etat ne peut pas se trouver inférieur à l'évêque d'une petite ville dans l'administration commune d'un territoire.

Par contre le second problème mérite une attention toute particulière : la nature des liens juridiques entre les Andorrans et leurs coprinces peut nous permettre de mieux définir la situation juridique de l'Andorre.

§ 2. — L'union personnelle est-elle le régime juridique applicable aux Vallées d'Andorre ?

L'union personnelle est un régime juridique caractérisé par l'exercice à titre personnel du pouvoir suprême sur deux Etats ou territoires par une même personne ; celle-ci gouverne les deux pays qui demeurent distincts ; historiquement ce fut le cas des royaumes d'Angleterre et de Hanovre qui eurent le même souverain de 1714 à 1873 ; à l'union personnelle s'oppose l'union réelle pratiquée entre deux Etats, qui laisse à chacun sa propre souveraineté interne mais qui lui enlève sa souveraineté internationale qui est détenue par l'union ; il n'y a ainsi qu'une seule politique internationale pour deux Etats : ce fut le cas de la République Arabe Unie qui comprenait l'Egypte et la Syrie de 1958 à 1961.

Remarquons d'abord qu'en ce qui concerne l'Andorre l'union réelle n'est pas applicable : en effet il n'y a pas deux Etats en présence et, s'il est vrai que l'action internationale de l'Andorre est exercée par la France, il ne s'ensuit pas que toute décision internationale de la France engage les Vallées (46) ; au surplus il y a identité de détenteurs du pouvoir suprême en France et en Andorre ce qui implique plutôt l'union personnelle et, d'autre part, le fait que l'autre coprince soit l'évêque d'Urgel personne privée et non Etat, contribue décidément à rejeter la notion d'union réelle.

Au contraire l'union personnelle présente bien des points favorables si on étudie la situation de l'Andorre par rapport à cette catégorie juridique : il est en effet incontestable qu'il y a un lien personnel entre l'évêque d'Urgel et les Vallées ; cela est d'autant plus évident que le coprince épiscopal n'est en Espagne qu'une personne privée alors qu'en Andorre il est codétenteur de l'autorité suprême. On ne peut donc parler d'union personnelle.

(46) V. *supra*, Titre I, Chapitre I, Section 2, § 2.

Mais en ce qui concerne le coprince français, s'il était seul coprince d'Andorre, il y aurait assurément union personnelle puisque la France et l'Andorre auraient le même chef d'Etat. Mais le Président français n'étant pas seul à gouverner l'Andorre, il n'y a donc pas de véritable union personnelle ; il est évident qu'il s'agit cependant d'un régime qui s'en rapproche beaucoup.

Quant à la nature des liens du président de la République avec les Andorrans la question est beaucoup moins simple : les droits du président de la République en Andorre sont-ils exclusifs de tous droits de la France ?

A cette question quelques auteurs ont répondu par l'affirmative : en premier lieu la plupart des juristes espagnols estiment à la suite de M. de Trias que « la réunion de ces droits à la Couronne de France ne fût pas une incorporation proprement dite mais elle fut seulement une union personnelle » (47). Il est assez curieux de constater que pour MM. de Trias et Romana Pujo', les droits des comtes de Foix ont pu être transmis à la Maison des Bourbons, mais non à la « famille Bonaparte » (*sic*) ou à la Maison l'Orléans ou encore à l'Etat français : ainsi lorsque les Bourbons ont abdiqué définitivement en 1830, les droits français sur l'Andorre ont disparu ; une telle théorie est pour le moins singulière : reconnaître la légitimité de la transmission des droits des comtes de Foix aux Bourbons c'est admettre la valeur des ordonnances d'Henri IV et Louis XIII qui ont « irrévocablement uny et incorporé » l'Andorre à la Couronne ; mais ces auteurs croient pouvoir affirmer que l'Andorre était demeurée dans le patrimoine personnel des Bourbons ce qui est foncièrement contraire à la réalité et de plus illogique : si on admet d'abord que les comtes de Foix ont pu transmettre par héritage leurs droits sur l'Andorre aux Bourbons, pourquoi ceux-ci n'auraient-ils pu transmettre à leur tour leurs droits à la Couronne de France ? Enfin ces juristes croient pouvoir tirer argument de l'absurdité que constitue la « désastreuse théorie de la cosouveraineté entre un évêque catholique et la France révolutionnaire » (48) ; ce qui n'est qu'une contradiction supplémentaire car si les droits des comtes de Foix n'ont pu se transmettre, comment peut-on opposer à la France son titre de cosouverain qu'elle exerce d'une façon très réelle et unanimement admise ?

Plus modérément, M. Vidal y Guitart (49) estime que le chef de l'Etat français détient à titre personnel les droits de cosouveraineté sur l'Andorre, et que, même s'il utilise les services de se-

(47) J. de Dios Trias, *Constitucion politica y personalidad internacional del Principado de Andorra*, 1890, p. 21, et J.M. Vidal y Guitart, *op. cit.*, pp. 124-125 ; I. Romana Pujo', *op. cit.*, p. 39.

Lors de la visite du général de Gaulle en Andorre en 1967 on a pu lire dans le journal espagnol *A.B.C.* (23 octobre 1967) sensiblement la même théorie.

(48) I. Romana Pujo, *op. cit.*, pp. 51 à 60.

(49) J.M. Vidal y Guitart, *op. cit.*, pp. 124-125.

crétaires et fonctionnaires français « qui l'assistent dans l'exercice de ses fonctions seigneuriales sur l'Andorre », on ne saurait en conclure que la France a des droits dans les Vallées.

La théorie de l'union personnelle est d'ailleurs fortement défendue par les Andorrans eux-mêmes ; cela se conçoit d'autant plus que cette théorie permettant d'écarter tout droit en Andorre aussi bien pour l'Espagne que pour la France, est un moyen pour l'Andorre d'affirmer son autonomie entre les deux « géants » qui l'enserrent. Les Andorrans estiment ainsi que les droits des comtes de Foix ont été transmis aux présidents de la République à titre personnel (50).

En France la théorie de l'union personnelle a été défendue par M. Descheemaeker (51) seul juriste à l'avoir exposée par écrit ; elle a également la faveur de l'Elysée comme l'ont montré divers actes du général de Gaulle : remise de la questia à l'Elysée, procédure d'exequatur particulière (52). On notera également que cette théorie semble avoir inspiré le Conseil d'Etat dans l'arrêt « Le Nickel » de 1933 où il est jugé que le président de la République lorsqu'il agit en tant que coprince des Vallées d'Andorre n'est pas « une autorité administrative française » (53). Elle paraît avoir été émise par le président Poincaré « dans une annotation apposée sur une lettre adressée le 12 juillet 1918 au délégué permanent à Perpignan par le ministre français des Affaires étrangères » ainsi que « dans une lettre adressée l'année suivante (27 mai 1919) par le Secrétaire général de la présidence de la République au ministre des Affaires étrangères » (54).

Cette théorie a été critiquée par les professeurs Ourliac et Rousseau (55) qui ont estimé contestable la décision de l'arrêt Le Nickel en raison des actes d'Henri IV et Louis XIII. Le professeur Ourliac rappelle à ce sujet que l'Andorre faisait partie du patrimoine personnel d'Henri IV qui en avait hérité alors qu'il n'était qu'Henri III de Navarre. Or, c'était une obligation de la loi fondamentale du royaume pour le roi de réunir ses biens propres à la Couronne lors de son avènement (56). C'est ce qui explique les Edits de Réunion d'Henri IV en juillet 1607 et de Louis XIII le 19 octobre 1620 :

« Nous avons, par nostre present édit perpétuel, irrévocablement uny et incorporé, unissons et incorporons, ladicte couronne et pays de Navarre, et nostre pays et souveraineté de Béarn, An-

(50) V. en ce sens Marc Vila Riba, Secrétaire général du Conseil des Vallées d'Andorre, « Perfil juridico-politico de Andorra », article paru au *Diario de Barcelona*, 6 février 1966.

(51) J. Descheemaeker, *L'Andorre de A à Z*, Hermès contact e.s.c.p., numéro spécial, 1967.

(52) V. *supra*, Titre I, Chapitre I, Section 2, § 1.

(53) C.E., 1er décembre 1933, « Le Nickel ».

(54) Rapporté par Ch. Rousseau, *Le territoire de la France*, *op. cit.*

(55) P. Ourliac, note au J.C.P., 1953. ; Ch. Rousseau, *Le territoire de la France*, *op. cit.*

(56) Viollet, *Le Roi et ses ministres*, p. 69.

dorre et Donesan et terres qui en dépendent et qui ont acoustumé d'y ressortir à nostre Couronne et Domaine de France, pour estre doresnavant censées membres d'icelles. » (57)

Ainsi pour M. Ourliac « c'est l'Etat français qui exerce en Andorre les droits qui lui sont dévolus » ; M. Rousseau précise : « s'il est exact qu'Andorre reste un fief, la République française est alors le seigneur féodal et doit, quelque exceptionnelle que soit cette situation à l'heure présente, continuer à suivre sur ce point les règles de la féodalité ».

D'autre part un seul auteur espagnol, M. J. Corts Peyret (58) souscrit à cette théorie qui est également retenue par Mlle Toureng et M. Coret ; outre les actes de 1607 et 1620 Mlle Toureng tire argument de la situation du viguier fonctionnaire français rétribué sur le crédit de fonctionnement des services publics et d'autre part se fonde sur un décret présidentiel en date du 28 juin 1882 où on peut lire : « La redevance annuelle de 960 Francs due à la France par la Vallée d'Andorre sera versée à la Trésorerie Générale du département des Pyrénées-Orientales et portée en recette aux produits divers du budget de l'Etat » (59). Il est à noter que cette disposition soulevait toujours le mécontentement des Andorrans qui refusaient de se rendre à la Trésorerie générale des Pyrénées-Orientales, car pour eux le versement de la questia était dû au seul coprince ; aussi se montraient-ils soucieux d'effectuer ce règlement entre les mains du Préfet, représentant direct du coprince ; au demeurant depuis que la questia est versée à l'Elysée, il ne semble pas qu'une quelconque réglementation ait été prévue pour la destination finale des 960 francs...

Quant à la rémunération du viguier, il nous semble que c'est là une simple disposition pratique des « services du coprince » dont il n'y a pas lieu de tirer de conclusion juridique. Mlle Toureng appuyait sa remarque en observant que les décrets du coprince français étaient soumis au contreseing comme tous ceux pris par le président de la République. C'est ainsi que les décrets de 1882 et 1885 mentionnaient ce contreseing ; mais précisément, le contreseing est exigé dans la seule mesure où les décisions du coprince français ont des répercussions financières sur le budget de l'Etat français ; ainsi la nouvelle procédure d'exequatur prévue par l'actuel coprince prévoit-elle l'absence de contreseing ministériel. Il ne semble pas que ces dispositions, contreseing et rétribution du viguier, doivent influencer la nature juridique des rapports de l'Andorre avec le coprince français ; tout au plus, permettent-elles le cas échéant, au Parlement français de se saisir

(57) Bibliothèque Nationale, Fonds Français 18.683.

(58) J. Corts Peyret, *Geografia et Historia de Andorra*, Barcelone, 1945, p. 140 : « Ces droits incorporés à la Couronne de France en 1607 et 1620 sont actuellement représentés par l'Etat français ».

(59) R. Toureng, *op. cit.*

d'une question intéressant l'Andorre. Mais elles ne suffisent pas à régler la question de savoir si l'Andorre est en union personnelle avec la France.

1° *Appréciation critique des théories en présence*

Les auteurs se sont en général déterminés sur le point de savoir si l'Andorre ou du moins les droits du coprince français sur les Vallées faisaient partie du patrimoine personnel des chefs d'Etat ou du patrimoine national ; ce n'est à notre avis qu'un des aspects du problème.

En ce qui concerne le problème de la transmission des droits sur l'Andorre, il est certainement très délicat de différencier le domaine propre du souverain du domaine de la Couronne mais, s'il y a confusion, c'est incontestablement au profit du domaine national : la meilleure preuve étant que jamais les souverains français qui ont abdiqué n'ont revendiqué de conserver quoi que ce soit en France : à aucun moment les familles de Bourbon ou d'Orléans n'ont songé à émettre des droits sur quelque partie de territoire ou même sur des propriétés privées. D'autre part, si les actes d'Henri IV et Louis XIII sont incontestablement des actes unilatéraux dans la mesure où, pas plus que les Andorrans les évêques ne sont intervenus dans leur élaboration, il n'en demeure pas moins que nul n'a protesté devant une telle incorporation qui n'était pourtant pas demeurée secrète.

Mais à l'inverse, quand M. Ourliac conclut des ordonnances d'Henri IV et de Louis XIII que « désormais le roi n'agit pas plus en Andorre qu'en Béarn comme suzerain, mais comme roi » c'est là une affirmation contestable ; en effet lors de la Révolution de 1789, lorsque les Conventionnels ont refusé de recevoir le tribut des Andorrans en 1793, ils ont voulu manifesté par là leur refus d'exercer la cosouveraineté en Andorre ; mais ils n'ont pas eu du tout la même politique à l'égard du Béarn qu'ils n'ont jamais pensé à abandonner, ce qui prouve bien que l'incorporation de l'Andorre à la Couronne n'a pas été totale. Pourquoi ? Simplement à cause de la cosouveraineté de l'évêque d'Urgel. Mlle Toureng a bien aperçu cette raison majeure, mais elle en a déduit une curieuse conclusion :

« Quant à l'argument tiré de la suppression des droits féodaux selon lequel la féodalité ayant été abolie en France, la France n'a plus de droits sur Andorre, ce n'est pas valable car les fiefs ont été abolis pour être mieux rattachés au pouvoir central. L'attitude des hommes de 1793 n'est pas logique, car en décidant de supprimer les fiefs ils auraient dû incorporer l'Andorre au pouvoir central : cela n'étant pas possible à cause de la cosouveraineté de

l'évêque d'Urgel, l'attitude des Conventionnels équivalait à un simple abandon de droits qui fut d'ailleurs d'assez courte durée. » (60)

En fait Mlle Toureng confond incorporation des droits français sur l'Andorre et l'incorporation de l'Andorre toute entière : c'est justement en raison de la cosouveraineté de l'évêque d'Urgel sur les Vallées que l'incorporation totale de l'Andorre à la Couronne de France n'était pas possible, et c'est bien pour cela que les Conventionnels avaient refusé de reprendre les liens qui unissaient les rois de France aux Andorrans. On notera d'ailleurs que ces derniers s'étaient présentés d'eux-mêmes à Perpignan pour verser la questia ce qui montre bien, d'un autre côté, que l'idée que les droits du coprince français sur les Vallées avaient pu s'éteindre avec la disparition de la Monarchie en France ne les avait même pas effleurés (61). C'est si vrai qu'ils n'eurent de cesse à l'époque que de chercher à obtenir de nouveau la cosouveraineté française, et il est particulièrement remarquable que le décret de Napoléon de 1806 rétablissant la cosouveraineté française sur les Vallées concerne non pas « la demande des Andorrans de rétablir leurs anciens liens » avec le chef de l'Etat français, mais précise bien qu'il s'agit des « anciens liens » qui les unissaient « à la France ». Expression qui sera reprise par la suite dans les décrets de 1882 et de 1884.

Comment s'explique alors que d'une part l'incorporation à la Couronne des droits français sur l'Andorre ait été possible, mais non l'incorporation totale de l'Andorre et que, d'autre part, les décrets français organisant les liens de la France et de l'Andorre concernent les droits de souveraineté que la France exerce dans les Vallées ?

En réalité, la confusion vient de ce que de tous temps on a en France très mal connu la situation juridique de l'Andorre (62) ; nous l'avons vu tout au long de cette étude, que ce soit sous la Monarchie Absolue ou sous l'Empire, ou même sous la République, l'Andorre était un peu oubliée aussi bien juridiquement que géographiquement. Ce ne sont pas les décisions judiciaires qui ont pu, hélas, apporter des éclaircissements ; il faut bien reconnaître que l'Andorre présente tant d'aspects juridiques si étranges qu'il est difficile de s'y retrouver : « L'Andorre fait douter des vérités les plus élémentaires » disait le professeur Ourliac un des juristes français qui ont le plus étudié les Vallées.

Au total il paraît essentiel de rechercher le fond même des décisions ayant intéressé l'Andorre et de ne pas accorder une trop grande importance à la forme, la déficience du vocabulaire juri-

(60) R. Toureng, *op. cit.*

(61) Archives dép. Ariège, 1 Z 1.

(62) Le dernier exemple vient d'être fourni par l'Encyclopédie *Le Million* (n° 8, 18 mars 1969, pp. 200 et 201) où on peut lire : « La souveraineté sur Andorre est exercée conjointement par l'Espagne et par la France ».

dique demeurant certes fort regrettable. Ainsi voit-on que par les édits de 1607 et 1620, les rois de France ont entendu transférer leurs droits sur l'Andorre à la Couronne, mais non l'Andorre toute entière, pour la simple raison qu'ils n'en avaient aucunement la propriété. La rédaction des édits est donc déficiente : il ne devrait pas y avoir écrit que l'Andorre a été incorporée à la Couronne au même titre que le Béarn, mais on devrait simplement y lire que les droits de cosouveraineté ont été incorporés à la Couronne.

Cette importante rectification effectuée, est-ce à dire que c'est l'Etat français qui détient les droits de cosouveraineté ? Nous ne pensons pas qu'il soit possible de répondre d'une manière tranchée.

En effet, à bien des égards, les liens qui unissent le coprince français à l'Andorre sont des liens d'ordre personnel ; le président de la République française est pendant la durée de ses fonctions chanoine de Saint-Jean-de-Latran quelle que soit sa religion et protecteur de l'Académie française au même titre qu'il est coprince des Vallées d'Andorre : ce sont là nous l'avons vu des droits régaliens non réglementés par la Constitution et dont a hérité le président de la République française qui n'est, dans l'exercice de ces compétences, que le successeur de tous les chefs d'Etat français quelle qu'ait pu être la forme du régime de la France. Et si c'était l'Etat français qui était seul à exercer les droits de cosouveraineté en Andorre, comment pourrait-on admettre par exemple que le viguier français qui serait alors dans toute l'acceptation du terme un « fonctionnaire français » soumis au régime normal de la fonction publique, puisse prêter serment sur le crucifix devant le Conseil Général des Vallées alors qu'il serait simplement l'agent d'un Etat constitutionnellement laïc ? Mais à l'inverse reconnaître le caractère purement personnel des droits du chef de l'Etat français en Andorre équivaudrait à mettre sur le même plan, c'est-à-dire à l'écart de tout rôle dans les Vallées, la France et l'Espagne. Or la situation n'est pas la même pour deux catégories de raisons : d'abord parce que ce n'est pas le chef de l'Etat espagnol qui est coprince en Andorre mais un simple particulier au contraire de ce qui se passe du côté français ; ensuite parce que les édits du XVII[e] siècle et le décret de 1806 ont entendu remettre à la France les droits des successeurs des comtes de Foix.

Finalement les droits du président de la République française dans les Vallées d'Andorre sont donc de nature fortement personnelle, mais on ne peut dire qu'il y a exclusion formelle des droits de la France puisque ces droits sont exercés par le chef de l'Etat. Il paraît donc juste de dire que c'est la Nation française personnifiée par le chef de l'Etat qui exerce en Andorre les droits de cosouveraineté française, ou encore : la France est cosouveraine en Andorre ; ses droits sont exercés par le président de la République à titre personnel.

CONCLUSION

LA PROSPÉRITÉ CONTEMPORAINE N'AFFECTE PAS LA CONDITION JURIDIQUE DES VALLÉES D'ANDORRE

Il convient au terme de cette étude de rechercher comment les institutions féodales de l'Andorre s'accomodent de la très rapide prospérité qui enrichit les Vallées depuis quelques années ; ces institutions sont-elles une entrave ou présentent-elles quelque avantage ?

Quoi qu'il en soit, l'Andorre vit toujours avec ses coprinces, sa coutume, son territoire et conserve une place à part dans la société interétatique.

1° *Le développement économique de l'Andorre et ses conséquences*

a) Le développement économique :

Jusqu'en 1930 rien ne différenciait l'économie andorrane de celle des autres vallées pyrénéennes : l'agriculture dominait mais ses possibilités étaient limitées en raison de la nature même du sol andorran : à peine 4 % de la superficie exploitable ; aussi le rendement était-il faible favorisant une émigration constante car le niveau de vie était particulièrement bas et la vie frugale et dure ne contentait guère les jeunes Andorrans.

Ces difficultés expliquent mieux l'installation d'une contrebande célèbre et souvent exagérée ; un romancier a très justement écrit : « On parle beaucoup des contrebandiers andorrans ; la vérité est que n'importe quel peuple, placé dans les mêmes conditions géographiques et économiques, ferait de la contrebande » (1).

La contrebande s'effectuait à propos des produits les plus variés et aussi bien d'Andorre en France que d'Andorre en Espagne ;

(1) I. Sandy, *Andorra ou les hommes d'airain.*

elle se pratiquait suivant un rite immuable, et en fonction d'accords tacites dont un véritable code entre douaniers et contrebandiers n'était pas la disposition la moins originale ! (2).

C'est la pauvreté de la vie andorrane qui amena l'Espagne et la France à conserver les franchises douanières exceptionnelles accordées à l'Andorre. Malgré ces facilités, il fallut attendre longtemps avant que les Vallées ne s'éveillent enfin.

C'est la concession accordée en 1930 à une société à capitaux espagnols et français qui provoqua le développement des Vallées ; la F.H.A.S.A. fut ainsi autorisée à s'installer en Andorre et à exploiter trois chutes d'eau dans un certain délai ; en échange les Andorrans qui devaient exécuter certains travaux publics dans les Vallées firent inclure dans le cahier des charges l'obligation pour la Société de créer une route et de consacrer le 1/10e de l'énergie disponible à la consommation des Andorrans au prix de 0,10 peseta le kilowat pour l'usage domestique, et de 0,5 pour l'usage industriel. D'autre part, la F.H.A.S.A. était chargée d'établir et d'entretenir une police qui servit d'abord à protéger la sécurité de ses installations avant d'être utilisée pour toute l'Andorre.

Le fonctionnement de la F.H.A.S.A. fut d'abord bénéfique pour les Andorrans, la présence de cette société ayant entraîné un certain nombre d'avantages économiques pour les Vallées. Mais des difficultés ne tardèrent pas à surgir : en effet la F.H.A.S.A. n'exploitait qu'une seule des trois chutes d'eau concédées ; mais son installation asséchait une partie des Vallées, et, d'autre part, la Catalogne recevait la plus grande partie de l'énergie produite et ce à un prix inférieur à celui pratiqué en Andorre. Enfin la route promise était bien construite mais pas asphaltée ... le cahier des charges ayant omis de le préciser. Tout ceci amena un sérieux conflit entre le Conseil Général des Vallées et la F.H.A.S.A. ; le Conseil reprocha à la société de ne pas avoir rempli ses obligations, et vota la caducité de la concession en avril 1936 malgré les protestations de la F.H.A.S.A. qui invoquait la guerre civile espagnole dont les conséquences l'avaient empêchée de réaliser ce qu'elle s'était engagée à faire. Cependant les coprinces ne ratifièrent pas la déchéance de la concession car ils espéraient que la situation s'améliorerait. Au bout d'un certain nombre d'années les choses s'arrangèrent en effet en pratique, mais il est actuellement impossible de savoir quelle est l'exacte situation de la F.H.A.S.A.

A cette concession, la concession de Radio-Andorre fit bientôt suite avec toutes les conséquences qui en découlèrent... Pendant ce temps l'élevage des moutons, bovins et chevaux se développait quelque peu, tandis qu'aux vieilles forges installées près des mines de fer succédaient les petites industries du bois et de traitement du tabac ; mais bien que les pâturages occupent environ 40 % de

(2) Sur la contrebande v. A.J. Puigoriol, *Les Andorrans*, pp. 135 à 151.

la surface totale des Vallées, et que le tabac soit l'industrie première de l'Andorre, ce ne sont pas là les facteurs de la soudaine prospérité de ce petit territoire (3).

Cette prospérité fut d'abord directement provoquée par les multiples exonérations fiscales qui furent à l'origine de ces magasins-bazars où l'on vend de tout à des prix défiant toute concurrence : ainsi pouvait-on lire sous la plume d'un journaliste se trouvant en Andorre en 1960 :

« Voulez-vous boire à gogo du whisky qui vous fera paraître cher celui que vous pensiez obtenir grâce à quelques soldats américains à si bon compte en France : revêtir après essayage un complet de drap anglais de coupe espagnole pour 300 N.F. ; acquérir à moitié prix et tout au plus aux deux tiers un rasoir électrique de marque mondiale, un sac en crocodile, des enregistrements d'Herbert von Karajan où encore des parfums dont le coût à Paris trouble autant que l'odeur. Alors il est possible que vous franchissiez à votre tour la frontière franco-andorrane..., etc... » (4)

C'est là en effet un trait supplémentaire du caractère original de l'Andorre qui vend de tout et qui ne produit pratiquement rien : si on pense que le système d'exonérations fiscales permet à l'Andorre d'importer en détaxe les marchandises nécessaires à sa consommation, du moins en théorie, et de vendre ces marchandises parfois 30 % de moins que dans leur pays d'origine, alors on s'étonne moins du succès du commerce dans les Vallées.

L'Andorre a pu ainsi se présenter comme un vaste entrepôt : en 1966 elle a importé de France 100 millions de francs en produits divers, et exporté 5 millions. Cette prospérité soudaine a attiré beaucoup d'étrangers qui, découvrant l'existence de l'Andorre, comprirent par la même occasion, que l'absence de toute fiscalité directe faisait des Vallées un véritable « paradis fiscal ». D'où un afflux de capitaux privés répartis dans une dizaine de banques pour la plupart espagnoles. Et l'on vînt aisément à bout de cette obligation andorrane qui imposait à tous les investissements de comporter au moins 60 % de capitaux locaux, et aux diverses entreprises d'avoir à leur tête des Andorrans, par un système de « prête-noms » rapidement trouvés. Cet essor ne fut nullement troublé par les récriminations émanant des contrées voisines espagnoles et françaises, car tout le monde y trouvait avantage : en effet en dehors des Andorrans dont le profit est évident, la France trouvait l'occasion d'écouler en Espagne de nombreux produits qu'elle n'aurait pu directement lui vendre, et, d'autre part, l'Espagne trouvait avantage à se procurer des produits qu'elle ne pourrait obtenir ailleurs.

D'autre part l'Andorre prit conscience d'un autre avantage dont elle pouvait disposer par elle-même : la beauté des sites, et l'en-

(3) On compte à peine 35.000 moutons, 1.500 bovins et 1.200 chevaux.
(4) E. Mannoni, *Dans les Vallées de Cocagne.*

neigement hivernal se révélèrent être deux atouts maîtres à notre époque de développement des sports d'hiver ; ainsi s'établirent un tourisme d'été et un tourisme d'hiver favorisés par l'éclosion, en quelques années à peine, d'une centaine d'hôtels apparus ici et là et, le plus souvent, hélas, sans beaucoup de souci d'urbanisme, Les prix particulièrement avantageux qui sont pratiqués dans les Vallées ont contribué à l'essor du tourisme andorran : environ un million de touristes se rendent désormais chaque année dans ce petit pays de 15.000 habitants.

Le succès de ce tourisme dont on dit plaisamment qu'il a remplacé la contrebande, n'est pas sans poser de sérieuses difficultés à l'Andorre.

b) Les difficultés :

La soudaine prospérité des Vallées a facilité la vie des Andorrans qui en ont largement bénéficié ; par exemple, avec 6.000 voitures l'Andorre détient le record des automobiles par habitant mondial : une voiture pour 1,5 habitant comme aux U.S.A. alors qu'en France il n'y a qu'une voiture pour 3 habitants ! Mais il est essentiel de noter que les difficultés sont nombreuses et il importe de les prendre en considération en raison de la fragilité même du succès andorran ; ces difficultés semblent tenir à deux catégories de raisons : les unes étant propres à l'Andorre, les autres étant plus générales.

— Les raisons andorranes :

Certaines raisons constituent la contrepartie des motifs du succès : ainsi l'absence d'impôts directs empêche-t-elle des investissements publics qui seraient sans doute nécessaires pour organiser le développement des Vallées ; le commerce connaît une grande réussite, mais les travaux publics sont encore trop limités : une seule route traverse Andorre-la-Vieille et le projet d'en construire une autre, projet d'ailleurs en bonne voie, s'est heurté à de multiples protestations émanant des commerçants, les dépôts effectués dans les banques n'ont guère été utilisés en Andorre, mais plutôt à des opérations financières à l'étranger. Le budget établi par le Conseil Général des Vallées est désormais assez peu en rapport avec l'argent maintenant contenu en Andorre ; il prévoit annuellement environ 100 millions de pessettes de dépenses, et à peu près autant de recettes (5) ; ces recettes comprennent les revenus des faibles taxes payées en contre-partie de la délivrance des passeports et permis de conduire, de l'immatriculation des véhicules, les redevances de la F.H.A.S.A., des revenus divers provenant de la poste française, des taxes de carburant (1 peseta par litre) et de mar-

(5) Le budget de 1969 prévoit 138 millions de pessetes de recettes et près de 166 millions de dépenses, le déficit devant être couvert pour les ressources financières du Conseil Général des Vallées.

chandises ; quant aux dépenses, outre celles du personnel andorran, fonctionnaires, notamment, tant dans les Vallées qu'à la Maison de l'Andorre à Paris que les subventions aux paroisses et à diverses associations ; enfin l'établissement de la Sécurité Sociale a entraîné des dépenses couvertes par le produit des revenus postaux. L'essentiel des recettes est donc constitué par les impôts indirects, c'est-à-dire les taxes prélevées sur les produits étrangers pénétrant dans les Vallées. Mais l'absence de toute fiscalité directe fait incontestablement partie des privilèges andorrans.

D'autre part l'absence de législation précise crée de nouvelles difficultés ; dans ce pays où le commerce a tant d'importance, l'absence de tout code se fait cruellement sentir. C'est pourquoi il est souhaitable que le Conseil Général des Vallées, aidé en cas de besoin par les délégués permanents et leurs services, organise plus profondément la vie andorrane et établisse en particulier une législation commerciale ; cette mission de coordination plus que d'intervention est assurément nécessaire.

— Les raisons générales :

Il ne faut jamais perdre de vue la situation géographique de l'Andorre : les Vallées sont liées à la volonté de leurs puissants voisins ; aussi la fermeture de la frontière hispano-andorrane effective pendant toute l'année 1959 a-t-elle amené une crise très sérieuse pour le commerce andorran. Pour une bonne part la prospérité dépend de la volonté de l'Espagne et de la France de maintenir les privilèges douaniers qu'elles accordent à l'Andorre.

Mais on s'est surtout demandé ce qu'il adviendrait du commerce andorran lors de la réalisation du Marché commun ; pour M. Perrouin « l'établissement du Marché commun rendra la position de l'Andorre économiquement beaucoup moins favorable. Le Marché commun visant à la suppression des droits de douane entre les pays membres, provoquera *ipso facto* un réajustement entre les prix andorrans et les prix nationaux de nombreux produits européens. L'éventuelle entrée de l'Espagne dans le Marché commun enlèverait pratiquement leur raison d'être aux privilèges et franchises accordés par les coprinces » (6).

A notre sens, outre qu'il est difficile de prévoir si et quand l'Espagne entrera dans le Marché commun, il ne semble pas qu'il y ait lieu de craindre un tel désavantage pour l'Andorre ; en effet les licences de transit n'auront plus de raison d'être pour les produits provenant des pays membres du Marché commun ; mais ces mêmes produits seront avec le jeu des détaxes successives moins cher encore en Andorre qu'en France par exemple. Et la France ayant pris soin de préciser que l'Andorre ne faisait pas partie du Marché commun, on ne voit pas pourquoi les franchises actuelles

(6) J.Y. Perrouin, *Structure économiques et développement communautaire de la Vallée d'Ordino (Andorre)*, thèse, Toulouse, 1962.

seraient supprimées, sauf aggravation imprévisible du système. Il semble probable que les Vallées continueront longtemps encore à bénéficier des franchises douanières qui ont fait sa survie d'abord, sa fortune ensuite.

2° *Le caractère exceptionnel de la condition juridique des Vallées d'Andorre*

Nous avons vu qu'hormis le Bhoutan, Etat indien jadis gouverné par un chef religieux et un chef temporel, la condition juridique de l'Andorre ne ressemblait à aucune autre. Cependant elle présente bien des points de comparaison avec le régime qui fut appliqué au petit territoire de Moresnet de 1815 à 1919.

L'histoire de ce territoire est fort curieuse : elle est issue d'une simple différence de rédaction entre l'article 2 du Traité de Vienne du 31 mai 1815 et l'article 25 alinéa 5 de l'Acte final du Congrès du 9 juin 1815. La différence de rédaction empêchait de connaître le sort d'une partie du canton d'Aubel où se trouvait le territoire de Moresnet couvrant une superficie de 350 hectares et occupé par 3.500 habitants. On ne savait pas s'il revenait à la Prusse ou aux Pays-Bas ; en pratique c'est une situation d'indivision qui s'instaurait, mais comme on pensait qu'elle ne durerait pas, le traité des limites, signé le 26 juin 1816, entre les Pays-Bas et la Prusse, prévoyait que le territoire de Moresnet serait soumis à une administration commune sans qu'aucune des deux Puissances puissent l'occuper militairement.

En fait c'est l'ancienne Administration française qui fonctionna, avec l'application de la législation napoléonienne. Puis les habitants reçurent le droit de choisir entre le tribunal néerlandais et le tribunal prussien tandis que l'accord des souverains des deux pays était nécessaire pour toute mesure d'ordre législatif ou réglementaire.

En 1853 on décida que deux commissaires contrôleraient l'administration de la police ; ils pouvaient agir séparément. Le maire et ses adjoints étaient nommés et révoqués par les commissaires, mais le maire était nommé alternativement par l'un puis par l'autre. Les habitants utilisaient les postes des deux pays ; les monnaies belge et prusienne avaient également cours ; la franchise était totale avec les Pays-Bas et la Prusse. Les habitants dispensés de tout service militaire, et sans être assimilés aux nationaux en Belgique et en Prusse, n'étaient pas considérés comme des étrangers. Enfin le Moresnet n'était considéré comme un territoire neutre que vis-à-vis de l'une et de l'autre puissance.

Cette situation prit fin en 1919, car le Traité de Versailles attribua le Moresnet à la Belgique. Il est évident que le régime qui y fût appliqué présente des ressemblances avec les institutions an-

dorranes. Politis (7) devait d'ailleurs souligner ces analogies, mais rapprochant les systèmes judiciaires des deux territoires, il refusait au Moresnet la qualité d'Etat qu'il accordait à tort à l'Andorre. Ainsi exposait-il qu'il n'y avait pas pour Moresnet d'organes judiciaires distincts de ceux des pays cosouverains, alors que le Tribunal Supérieur d'Andorre « ne statue pas au nom de la nation (française) mais bien au nom du gouvernement français en sa qualité de suzerain d'Andorre ».

A vrai dire une telle distinction n'apparaît pas déterminante ; la nature juridique du Tribunal Supérieur d'Andorre est délicate à saisir : il s'agit bien d'une juridiction andorrane mais elle est composée de juges français, elle siège en France au nom du président de la République, coprince d'Andorre. La distinction entre cette juridiction et les autres juridictions françaises demeure donc assez formelle ; cependant le Tribunal Supérieur d'Andorre n'applique pas la loi française, mais les coutumes andorranes. Par contre, d'autres analogies sont incontestables : accord des deux souverains pour toute mesure législative, situation juridique des habitants du Moresnet semblable à celle des Andorrans, fonctionnement des postes et des monnaies, dispense de tout service militaire. Enfin l'incertitude concernant la souveraineté ou, plus précisément, l'incertitude concernant l'identité de l'autorité détentrice de la souveraineté, est un autre point de ressemblance.

Cependant la principale différence est dans les faits : le Moresnet était un territoire beaucoup plus exigu que l'Andorre et son régime juridique n'a été appliqué que pendant un siècle. C'était un exemple de condominium ou plutôt de coimperium, et nous avons vu qu'une telle catégorie juridique ne correspond pas à la situation des Vallées d'Andorre.

En définitive, le régime juridique des Vallées d'Andorre n'est semblable à aucun autre. Sur ce territoire, enserré entre la France et l'Espagne, règnent deux coprinces dont les pouvoirs nullement réglementés depuis le XIII[e] siècle, sont limités dans les faits et dans les coutumes ; leurs viguiers sont tenus de respecter les coutumes andorranes, le Conseil Général des Vallées jouit d'une autonomie de fait. Mais les coprinces, qui ne dépendent de personne dans l'exercice de leurs attributions andorranes, conservent de grands pouvoirs que les Andorrans ne peuvent et d'ailleurs ne veulent pas négliger.

D'autre part tout au long de cette étude, la personnalité juridique des Vallées d'Andorre est apparue. Si faute de détenir elle-même sa propre action internationale, l'Andorre n'est pas un véritable Etat, le fait andorran demeure très réel ; il ne s'agit pas d'un « Etat jouet » pour reprendre l'expression chère à Valéry Larbaud, mais d'un pays dont la vie est infiniment plus sérieuse.

(7) N. Politis, « Condition internationale du territoire de Moresnet. La question des jeux », *Revue générale de droit international public*, 1904, tome II, pp. 68 à 87.

Certes on peut souhaiter que sans modifier des institutions qui sont désormais trop anciennes pour être changées, l'Andorre aménage sa vie juridique d'une façon plus conforme à son propre développement. On peut souhaiter aussi que la situation juridique de l'Andorre soit mieux définie, notamment par rapport à la France, et que les Andorrans sachent mieux quels sont leurs droits et leurs obligations dans le monde, et d'abord en France et en Espagne.

Ces précisions peuvent être envisagées avec confiance, toute l'histoire de l'Andorre n'est-elle pas la preuve d'une incomparable faculté d'adaptation ?

Aussi, au terme de cette étude qui n'avait pas d'autre but que de mieux faire connaître la situation juridiquement si étrange de l'Andorre, suivrons-nous l'invitation faite au lecteur de l'inscription figurant sur le porche de la Maison des Vallées :

« Contemple ces Vallées neutres
Si chacun de ses tuteurs a donné
Le bonheur à son peuple, que de siècles dorés
O Andorre te promet leur union ! »

ANNEXES

Nombre de documents intéressant l'Andorre étant difficiles à trouver, il a paru utile de reproduire ici les plus importants. Ainsi a-t-on réuni des textes historiques tels que la Charte de Charlemagne, les Paréages, etc..., et des textes juridiques comprenant la jurisprudence française en matière andorrane, les décrets organisant les rapports de l'Andorre et de la France, les décrets concernant la nationalité.

1°) LA CHARTE DE CHARLEMAGNE : 805

Références : *Monumenta Germaniae Historica Diplomata Carolina,* I, p. 463.

La Républica d'Andorra - Guia Itineraria, Barcelone, 1896, p. 169.

Fonds Baluze, Bib. Nat., Paris, Département des Manuscrits, vol. 238 F[t], Ann. VII, p. 9, n° 1, art. 1.

Iussione regis omnipotentis dei et salvatoris nostri Iesu Christi, Karolis regis seu prolisque suo Lodouico ymperatori in parte Spani civitatem Barchinonensis per dei misericordia expellimus inde gentem paganam et permisimus in legalia cristiana deo auxiliante. Inde pervenimus ad urbem Gellensis et excussimus eandem illorum potentiam et per dei misericordiam tenemus in nostra. Invenimus ibidem valdiculam nucupanti Andorrense iuxta Tolosam ab ipsa gente perfida dextructam, precepimus ibi mittere ageris vel culturalis, qui ibidem maneant et faciant ibi domos, vineas ad conplantandum, ortos faciendum vel que ad illos necessaria sunt. Hi sunt comanentes modo et Lesindus, Laurencius, Ebaronius, Autimirius, Quirinius, Secsonius, Barrula rustici, Sentanius, Ferrecintius et alii plures, qui ibidem sunt aut serunt in futurum. Donamus exsenplationes vel afrontationes et ad ipse vallicule Andorrense : a parte crigentis in stacnum Laugencium et in Fonte argentea et de meridie in Rivo nigro vel in fonte Regisindi et de parte vera circi in illas aras Sauartens iuxta Tolosa et de occiduo in monte que dicunt Sella aurea et usque ad montem Caminamus. Istas exsenplationes vel afrontaciones ad ipse vallicule iam dicte Andorrense, ut ipsi comanentes, qui ibidem sunt aut serunt, securi et quieti permaneant omnique tempore subtus nostra iussione vel comitem nostrum senior defensorem, quod illi eligere voluerint, habeant potestatem per nostram iussionem vel comittem nostrum. Censum vel functionem exinde alium non persolvant nisi piscem aut pisces et recepcionem facient aut missos, qui pergant Barquinonam civem et placitum custodient ante comittem nostrum de omcidium et de ructu et incendium. Reliquos culpas alias, que inter illos erint, potestatem illos donamus facere vel definire ad eis. Nullus sit ausus hic autrum eligere contra nos vel comittem nostrum neque expellat inde hominem, qui ibi vulut manere, nisi par legem et iusticiam.

Data et confirmata regis donatio anno feliciter vigesimo IIII domini nostri.

Karlus. Lodouicus imperator.

Plodoacus chomis. Mirone chomis. Guido chomis. Geraldus opiscopus. Signum Bosoni episcopi. Signum Eldouini episcopi. Signum Gebice archilevite. Wantardo archilevita subscripsi. Leotardus archilevita subscripsi.

Haeicardus PPP.

2°) DONATION DE CHARLES LE CHAUVE : 23 JANVIER 843

Référence : *Chartes et Diplômes de Charles le Chauve ;* publié en 1943-1955.
Tome II, Bib. Nat. Paris US : 0.72 (6¹).

In nomine sancte et individue Trinitatis. Karolus gratia Dei rex. Si enim congrui et oportunis fidelium nostrum petitionibus libenter assensum prebere non differimus, regis dignitatis debitam consuetudinem exercemus, devoteque ac fideliter nobis jure famulantes honoribus plurimis honoramus, non solum in hoc predecessorum regnum actus imitamur, verum etiam in hoc eosdem nobis devotiores ac fideliores nullatenue affore dubitamus. Quocirca noverit omnium sanctae Dei Ecclesiae nostrorumque fidelium, tam presentium quam et futurorum, sollertia quia concedimus cuidam fideli nostro nomine Sicfrido et per hanc nostram auctoritatem largimur ob devotinem servitii seu compendium quasdam res juris notsri que ita noscuntur fore, in pago Ruscilione villa videlicetque vocatur Kanoas cum suis omnibus appendiciis, et in pago Confluente villa que vocatur Prata cum mancipiis que ad idem Confluente pertinent, seu etiam in pago Cerdanie villa que vocatur Montelianos et Hencurrio, *in Pago Orjel villa que vocatur vallis Andorra cum suis omnibus appendiciis, totum ad integrum,* per hanc nostram largitionem, sicut nos habere cernebamur, ca videlicet conditione ut quemadmodum de reliquis rebus suis proprietatibus ac suprascriptis rebus cum omni integritate per hunc nostrum largitionis preceptum cum mancipiis utriusque sexus, cum terris, pratis, pascuis, silvis, montanis, aquis, aquarum decursibus et omnibus adjacentiis vel quicquid dici aut nominari potest, liberam et firmissimam in omnibus habeat potestatem faciendi quicquid elegerit, tam donandi quam vendendi seu commutandi vel etiam heredibus relinquendi. Et ut haec auctoritas verius credatur atque permaneat, manu nostra subter firmavimus et anuli nostri impressione decrevimus sigillari.

Signum Karoli gloriosissimi regis.

Aeneas notarius ad vicem Ludovici recognivi.

Data decimo kalendas februarias, indictione VI, anno III regni precellentissimi regis Karolis. Actum Atravato monasterio sancti Vedasti. In Dei nomine. Amen.

3°) ÉCHANGE ENTRE LE COMTE BORREL ET L'ÉVÊQUE SALLA : 5 JUILLET 988

Référence : Villanueva, *Viage literario...*, tome IX « Urgel », 1821, p. 272 et suiv.

Vox legum iure decrevit auctoritas, ut qualis sit empcio, talis sit et comutatio. Empcio namque et comutatio, sicut iam dudum in antiquis temporibus est roboratum, et in Gotorum legibus decretum est, equalem habeat firmitatem, sicut et empcio. Idcirco in Dei nomine ego Borrellus, gratiâ Dei comes, et marchio, et uxer mea Aimedruds, et Raymundus comes filius predicto Borrello comite, comutatores sumus ad donum sancte Marie sedis Vico Orgellensis, et Salla gratiâ Dei episcopus sedis eiusdem, sive Wadaldo archisacer, et Maior archisacer, et Isarno archipresbytero, et Arnaldo archilevita, et Durando archilevita, et Bonusomo sacer, et Audaulfus sacer, et Ansulfus sacer, et Bellus sacer, et Bulgara sacer, et Argemirus sacer, et Fulgencius sacer, et Aimiricus levita ... et alii ceteri kannonici, qui consistunt in obsequio sancte Marie, et estis proprii filii predicte ecclesie sedis Orgellensis, et ibidem Deo militantes. Comutamus vobis alodes nostros proprios, quem habemus in comitatu Orgello, idest, ipsa villa, que vocat Bescaran, cum fines et termines earum, idest, kasas, kasalibus, ortis, ortalibus, arboribus, terris, vineis, molinis, molinariis, pralis, pascuis, silvis, garriciis, aquis aquarum, vie ductibus vel reductibus, rochas, petris, exiia, et regresiis, cultum, et cremum. Et affrontat hec omnia a parte orientis in Monte rufo, vel in Serra grossa, et descendit per ipsa serra de Anustal, et pervenit usque ad flumen Segor. De parte meridie afrontat in alceo Segor. De parte occiduo afrontat in ipsa serra de Ilatica, et ascendit ad ipsa villa de Kastanias. De parte vero circi afrontat in ipsa roka de Exkassi. Quantum infra istas afrontationes includunt, sie comutamus vobis quantum ibidem habemus, sive alode, sive fevo, sive fisco, vel per qualicumque voce, in omnia et in omnibus, quantum ad predicta villa pertinent, cum fines et termines, et limites earum, et cum omni fundus possessionis earum, tam rusticum, quam urbanum, totum ab integrum, sine ulla reservacione. Et in alio loco, in villa, quod dicunt Elasso, ipsa ecclesia sancti Stefani, cum ipsas ecclesias suffraganeas, que ibidem sunt, et cum omnes alodes eiusdem ecclesiae pertinentibus, et cum vota et offerencia, quod Dei fideles ibi offeruntur, et cum fines, et termines, et omnes afrontaciones eiusdem ecclesie pertinentes, totum ab integrum. Et in alio loco, propre flumen Valeria, comutamus vobis ipsa ecclesia sancti Fructuosi ; et ipso alode, et fevo, quem habemus in Boxedra, vel infra suas fines ; et quem habemus in Salellas, et in suas fines, ideat, terras, et vineas, et kasales, et decimas, et primicias, et molinariis, ortis, ortalibus, arboribas, pratis, pascuis, aquis aquarum, vie ductibus, et reductibus, exiia, et regressiis, cultum, et cremum. Et afrontat hec omnia a parte orientis in ipsa sede Vico sancte Marie : a parte meridie afrontat in flumen Segor : a parte occiduo afrontat in

flumen Valeria : a parte vero circi afrontat in ipso grado subtus Puio rotundo. Quantum infra istas afrontaciones includunt, sic comutamus vobis ipsa omnia, quod superius resonat, vel, quantum ibidem abemus, sive per alode, sive per fevo, sive per qualicumque voce, totum ab integrum. Et in alio loco in villa, que vocant sancti Stefani, comutamus vobis ipsum alodem, quem ibidem, abemus, vel ipso fevo, idest, kasas, kasalibus, ortis, ortalibus, arboribus, terris, vinsis, cultum, vel incultum. Et frontat hec ominia a parte orientis in villa Calviciniano, vel in Puio rotundo ; de parte meridie afrontat in Puio de Karkar, vel in Civitate : de parte occiduo afrontat in serra de Benevarro : de parte vero circi afrontat in serra de Cogollo. Quantum infra istas afrontationes includunt, sic comutamus vobis ipsa ominia quod superius resonat, quantum ibidem, abemus, sive per alode, sive per fevo, vel per qualicumque voce, simul cum ipsas decimas, totum ab integrum. *Et in alio loco, que vocant valle Andorra, comutamus vobis ipsos nostros alodes, quem abemus in villa Lauredia, vel in villa sancta Columba, sive in villa Andorra, vel in villa Ordinavi, vel in aliis locis, ubi invenire potueritis,* idest, kasalibus, terris, vineis, ortis, ortalibus, arboribus, pratis, molinariis, cultum, vel incultum. Et afrontat hec omnia a parte orientis in ... ville : de parte meridie afrontat in monte Rufo : de occiduo afrontat in rivo ... vel in ipsa roka de Tagamanente : de parte vero circi afrontat ... de Aras. Quantum infra istas afrontaciones includunt, sic comutamus vobis ipsos alodes, quantum ibidem, abemus, tam de parentorum, quam per qualicumque voce ibidem abere debemus, totum ab integrum. Et in alio loco, in fines de Nargone, comutamus vobis ipsas villas, que vocant Cuvilare, et Montangocelle, idest, kasas, kasalibus, ortis, ortalibus arboribus, pratis, pascuis, silvis, garriciis, rokas, petras, aquis aquarum, fontibus, vie ductibus, vel reductibus, molinis, molinariis, cultum, vel eremum, in omnia et in omnibus eiusdem villas pertinentibus. Et afrontat hec omnia a parte orientis in ipso grado de Fenestras, vel in Bordonera : a parte meridie afrontat in ipsa strata de sancto Clemencio : de parte occiduo afrontat in karrera, qui pergit ad Sallentem : de parte vero circi afrontat in prato de Cimingano. Quantum infra istas affrontationes includunt, sic comutamus vobis ipsas villas, vel ipsa omnia, quod superius resonat, quantum ad ipsas villas pertinet, sive per alodem, sive per fevo, sive per qualicumque voce, quod ibidem, abemus vel abere debemus, cum fines, et termines, et limites, et cum omni fundus possessionis earum, tam rusticum, quam urbanum, totum ab integrum, sine ulla reservatione. Haec omnia superius scripta comutamus ad domum predicte sedis sancte Marie, sive predicto pontifice, vel predictis fillis ecclesie eiusdem superius nominatis, propter ipsas ecclesias, vel parrochias, quem vos nobis comutastis in comitatu Bergitano, sive in comitatu Cerdania, idest, ipsa ecclesia sancti Andree, in loco que vocant Segasse, cum sua parrochia, et decimas, et primiciis, et cum omnes alodes ipsius ecclesie pertinentes, et cellulis, et sacrariis, vel cimiteriis, et cum omni munus ipsius ecclesie offerentibus, et cum ipsas ecclesias ... Quantum infra fines vel termines huius ecclesie esse videntur, totum et ab integrum, quantum ibidem, abetis, vel abere debetis per qualicumque voce. Et ipsa ecclesia sancte Marie, simul cum ipsa parrochia de Merles, cum suas fines, vel termines, vel ipsa omnia huius ecclesie pertinentes, totum et ab integrum similiter nobis comutastis. Et ipsa ecclesia sancti Vincencii de kastro Adalasende, cum sua parrochia, et suas fines vel termines, et cum omnia huius ecclesie pertinencium, similiter totum ab integrum nobis comutastis. Et ipsa ecclesia

sancti Stefani in Pardinas, simul cum ipsa parrochia, et suas fines, vel termines, vel ipsa omnia huius ecclesie pertinencium, similiter totum et ab integrum nobis comutastis. Propterea ego Borrellus commes, et uxor mea Aimedruds, et filius meus Raymundus comes, nos simul in unum comutatores comutamus ad domum sancte Marie supra dicte sedis, vel eiusdem prefati presulis, seu omni clero prenominato, supra dictos alodes sive ecclesias, vel decimas, vel fevos, sive omnia, quod superius resonat, de nostro iure in vestro comutamus, atque tradimus dominio, potestatem, sine ulla inquietudine, et sine ulla reservacione. Et quicquid de ipsa omnia superius scripta facere volneritis, liberam in Dei nomine abeatis potestatem. Quod si nos comutatores aut ulla sccularis potestas, diabolicâ superbiâ influatus, aut ullusque homo, qui hac scriptura comutacionis inquietare, ant disrumpere voluerit, non hoc valeat vindicare quod requirit, sed hec omnia superius inserta, quantum ad eo tempore inmeliorata fuerit, vobis eut pratique vestre in duplo tobis componere non moretur, et hec scriptura comutationis semper maneat inconvulsa. Facta hec scriptura comutacionis V. Idus Iulii, anno II. quod Ugo Magnus rex regnadi sumpsit exordium.

4°) BULLE ORIGINALE DE SILVESTRE II POUR LA SEO D'URGEL : MAI 1001

Référence : Bib. Ecole des Chartes, tome 48, 1887, p. 521.

Silvester, episcopus, servus servorum Dei, reverentissimo Salle, sanctae Urgellensis ecclesias episcopo, suisque successoribus in perpetuum. Desiderium quod religiosorum prepositorum et sanctorum locorum stabilitate permanere monstratur sine aliqua est Deo auctore dilacione sustentandum et quociens in suae utilitatis commodis nostrorum assensum et solite apostolice auctoritatis exposcitur presidium ultro benignitatis intuitu nos convenit subvenire et rite pro in tegra securitate ex racione solidare, ut ex hoc nobis quoque potissimum premium a con ditore omnium Deo in sidereis arcibus conscribatur. Et ideo, quia postulastis a nobis ut prephatum episcopatum sanctae Urgellensis ecclesiae apostolicae auctoritaris serie muniremus et omnia ejus pertinencia que juste et legaliter habere vel tenere videtur perennijure ibidem inviolabiliter permanenda confirmaremus ; propterea, tui flexi precibus, per hujus nostre auctoritatis privilegium statuentes decernimus ut cuncta loca urbana vel rustica, id est cortes, massas, salas, castella, casales, vine as, terras diversaque predia culta vel inculta, cum decimis et primiciis suis, colonis vel colonabus, servis et ancillis et aldionibus que ab aliquibus fidelissimis Christianis eidem episcopio concessa sunt sive in comitatus (sic) Cerdaniensis, pagus Libianensis, Bergitanensis, Paliarensis, Ribacurcensis, Jestabiensis, Cardosensis, Anabiensis, Tirbiensis et locum sanctae Deodate cum finibus suis, castrum quoque

Sanaugia cum finibus suis, Calbiciniano, Feners sub monte, Letone, Clopedera cum silvis et finibus earum, in Pago Ausonensis Castelleto et Turrizella cum finibus suis, in Marfano ipsum alodem qui fuit de Wisado episcopo, in Gerundense villa Adeiz cum omni alode vel ipsa parroechia, item in Urgello villam quam dicunt Bescharan cum finibus suis et ipsam parro echiam de Alasse et ipsam villam de Boxedera, Nocolone, Sardinia, Salellas cum fevo et alode comitale, in villa sancti Stephani fevo et alode comitale, *in villa Andorra omnes alodes comitales et* ipsam villam Montani cello vel de Cubilare cum finibus eorum, castrum de Carcobite cum finibus suis et villam de Sallente cum finibussuis, et ipsum fevum de Arcavelle, etiam et monasterium sancti Petri in Scalas cum omnibus suis pertinenciis et ipsam turrem que fuit de Marcuz atque aliam turrem in fines Celsona que fuit de Bellone, *sive terciam partem telonei cum* pertinenciis mercati vel omnia que per aliqua munimina ad eundem pium locum perti nere videntur et quod ammodo et in antea tu tuisque successores legaliter acquisituri fueritis, cum magna securitate pacifice et quiete habers vel tenere et possidere debeatis in perpetuum ; ita ut nullus rex, nullus princeps, nullus comes, nullus marchio, nullus judex neque ultra magna parvaque persona aliquam vim aut invasionem in eodem episco pio neque in suis pertinenciis umquam fecere presumat. Si quis autem temerario ausu, quod fieri non credimus, contra hujus nostre apostolice confirmacionis seriem venire temptaverit, sciat se Domini nostri apostolorumque principis Petri anathematis vinculo innodatum et cum diabolo et ejus atrocissimis pompis atque cum Juda traditore Domini et salvatoris Jesu Christi in et ernum ignem concremandum simulque et invoragine Tartarea dimersum cumilpiis deficiat. Qui vero custos et observat hujus nostri privilegii extiterit benediccionis graciam et vitam aeternam a Domino consequatur. Scriptum per manus Petri notarii et scriniarii sanctae Romanae ecclesiae, in mense maio, indiccione quarta decima.

Bene Valete

Silvester Gerbetus romanus episcopus subscripsi.

L'original de cette bulle se trouve aux Archives de la Cathédrale de La Seo d'Urgel.

5°) ACCORD ENTRE ARNAUD DE CABOET ET PIERRE DE SAN JUAN ET SES FRÈRES : 2 JUILLET 1159

Référence : Ch. Baudon de Mony, *Relations politiques des comtes de Foix avec la Catalogne*, tome II, pièce justificative n° 13.

Hec est evacuatio de contencione que fuit inter A. de Caboet et Petrum de Sancto Johanne et suos de valle videlicet Sancti Johannis, quam ipse A. tenebat et predictus Petrus et sui eam, multis idoneis racionibus, suis (sic) juris esse afirmabant. Sed, post multa certamina, placitos et contenciones, utrorumque gratu et voluntate, ad finem venerunt et ad concordiam, ita quoque ut predictus Petrus et mater ejus et fratres et sui castrum de Arts et villam, cum omnibus terminis suis et pertinenciis ad integrum, ad proprium alodium, ad voluntatem sui et suorum semper fatiendam, habeant et possideant ; similiter autem prefixus Petrus ejusque fratres et sui habeant iterum semper et possideant Villam de Aoss, cum omnibus terminis suis ac pertinentiis, ad voluntatem sui suorumque semper faciendam, in proprium alodium. Cetera omnia que sunt in valle Sancti Johannis sint de predicto A. et suis, ad voluntatem sui suorumque semper faciendam, ad proprium alaudium. Omnia ergo que juris parentum nostrorum in *valle de Andorra* umquam fuerunt, per medietatem inter nos et nostros semper habeantur atque pariter dividantur. Aduc quoque omnes compras et plantas, que unquam Mir Gitard et uxor ejus Dolca in omnibus locis fecerunt, per medietatem inter nos dividantur. Sponsalicium autem quod Mir Gitard fecit Dolce, uxori sue, inter nos pariter dividantur (sic) et milites quos predictus A. habet de Arts et de Aoss absolvat eos predicto Petro et suis, ut sint deinde sui, sicut unquam de Miro Gitardi fuerunt.

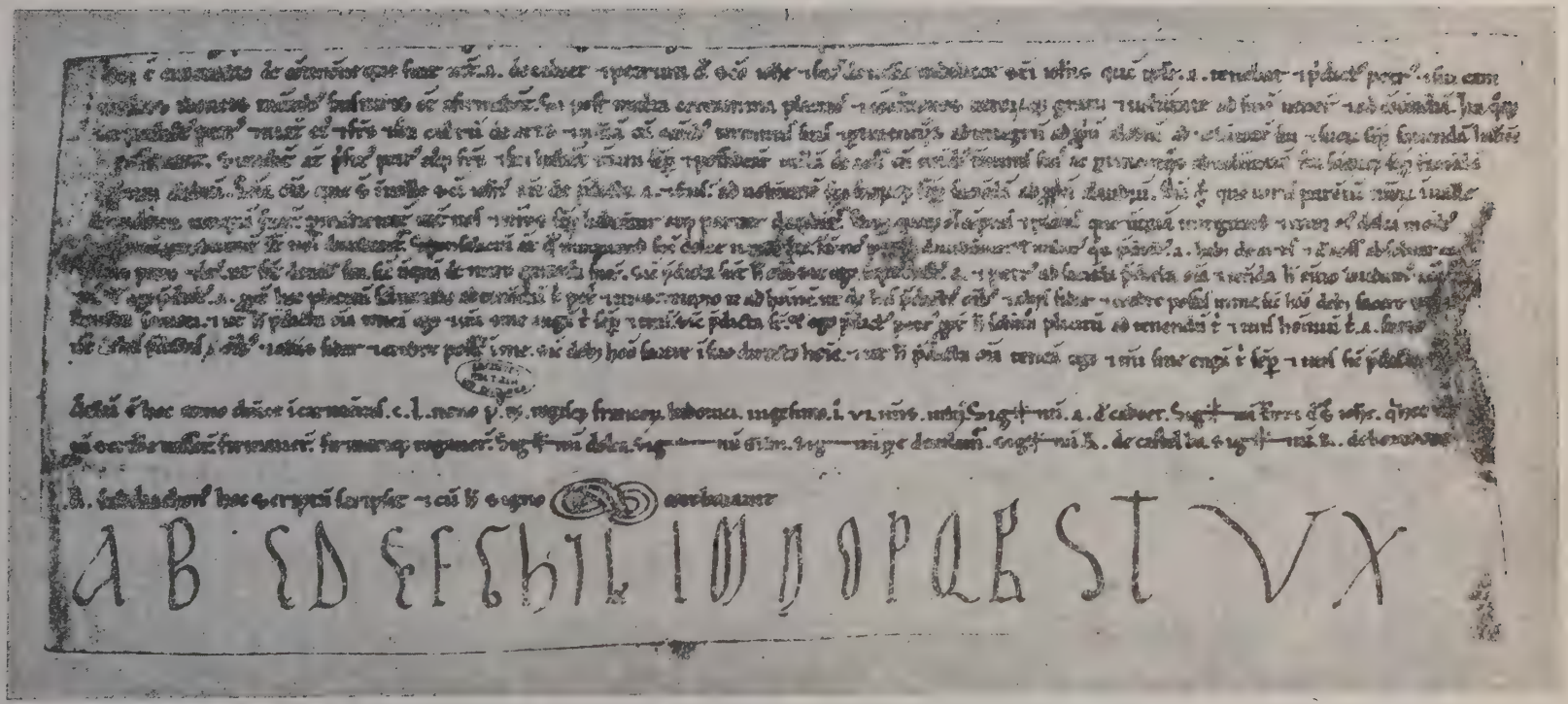
Sicur predicta sunt hec omnia, sie (sic) ego sepedictus A. et Petrus, ad facienda predicta omnia et tenenda, hec omnino laudamus et concedimus et ego predictus A., propter hoc placitum solumodo ad tenendum tibi Petro et tuis, retipio (sis) te ad hominem, ut de his predictis omnibus et aliis fidar et credre possis in me, sicut homo debet facere in suo directo seniori et, ut hec predicta omnia teneam ego et mei sine engan tibi semper et tuis, sicut predicta sunt.

Etégo predictus Petrus, propter hoc solummudo placitum ad tenendum tibi A., fatio (sic) ut de his predictis omnibus et aliis fidar et credre possis in me, sicut debet homo facere in suo directo homine et ut hec predicta omnia teneam ego et mei sine engan tibi semper et tuis, sicut predicta sunt.

Actum est hoc anno dominice incarnacionis C.L. nono post M. regisque Francorum Ludovici vigesimo. VI nonas julii. Sig + num A. de Caboet. Sig + num Petri de Sancto Johanne qui hoc scriptum scribere jusserunt, firmaverunt, firmarique rogaverunt. Sig + num Dolca. Sig + num Guillelm. Sig + num Pere de Vilamur. Sig + num R. de Castelbo. Sig + num R. de Boxedera.

A., subdiachonus, hoc scriptum scripsit et cum hoc signo (s.m.) coroboravit.

(Orig. Arch. nat. J. 879, n° 18. Copie Bibl. nat., Doat, vol. 161, f° 250-251 v°.)



2 juillet 1159. — Concorde entre Arnaud de Caboet et Pierre de St-Jean au sujet de la Vallée de St-Jean et d'autres droits sur l'Andorre (Layettes Trésor Chartes J 879, n° 18 [n° 57].

6°) LE PARÉAGE DU 8 SEPTEMBRE 1278

Référence : Ch. Baudon de Mony, *Relations politiques...*, II, 161.

A. Vilar, *L'Andorre, étude de droit public et international*, thèse Droit, Paris, 1904, p. 159.

L.G. Leary, *Andorra, the hidden republic*, 1912, p. 176.

Valls Taberner, *Privilegis...*, tome III, p. 414.

L'original se trouve aux Archives de la maison des Vallées à Andorre-la-Vieille.

— Au nom de Notre Seigneur Jésus-Christ.

De nombreuses querelles et difficultés ont été longtemps pendantes sur un grand nombre de points différents entre noble personne Mgr Roger Bernard par la grâce de Dieu Comte de Foix et Vicomte de Castelbon, et ses prédécesseurs, d'une part, et vénérable Seigneur Pierre, par la miséricorde divine Evêque d'Urgel et ses prédécesseurs et l'Eglise d'Urgel, d'autre part, ce qui a entraîné des deux côtés de graves représailles : hommes tués, châteaux renversés, membres mutilés et bien d'autres maux pour ainsi dire indescriptibles ; enfin sur l'intervention de Mgr Xatbert, par la grâce de Dieu évêque de Valence et de nombres personnes maître Bonat de Lavayne, chanoine de Narbonne, envoyé par le pape pour lever la dîme dans le royaume d'Aragon, Raymond de Besalu, archidiacre de Tarragone, Raymond d'Urgel, Isarme Fanjus et Guillaume Raymond de Josâ, arbitres amiables, les susdits belligérants ont mis fin à leurs querelles, revendications et différents, avec le consentement des parties, en la forme qui s'ensuit.

§ I.

En premier lieu, au sujet de la vallée ou des vallées d'Andorre, il a été réglé et prononcé par le dit seigneur Evêque de Valence et autres nobles personnes que dorénavant et à jamais le dit seigneur Evêque d'Urgel et ses successeurs lèveraient et pourraient lever, pendant leur année, la taille sur les hommes de la vallée ou des vallées d'Andorre jusqu'à concurrence de 4.000 sous de Meigniel, sans opposition de la part du Comte ou de ses successeurs et sans que ni le dit évêque ni ses successeurs puissent dépasser la somme énoncée plus haut ; le comte de Foix et ses successeurs pourront, l'année suivante, lever la taille à volonté sur les dits hommes d'Andorre sans opposition de l'évêque, de ses successeurs ou de l'Eglise d'Urgel ; il ne leur est pas assigné une certaine quotité et ils pourront en agir ainsi à jamais. Qu'il soit fait comme il vient d'être dit, d'année en année ; et pour commencer que, l'année présente, le dit Comte de Foix lève la taille sur les hommes de la vallée ou des vallées d'Andorre.

§ II.

De plus, il a été prononcé par les dits arbitres au sujet des émoluments de justice et de la moyenne justice que les bayles des dits seigneurs Evêque et Comte devront toujours exercer ensemble et en commun, la haute justice sur les dits hommes d'Andorre, à savoir percevoir les droits de haute, moyenne et basse justice et tous revenus appartenant en droit ou en fait à la haute et moyenne justice (atque juridictionem) ; qu'ensemble ils saisissent et gardent prisonniers les délinquants et s'il leur arrivait d'avoir à régler une cause, que les bayles desdits seigneurs la règlent ensemble et en commun, désignant un juge et poursuivant l'affaire jusqu'à la sentence définitive ; qu'ils fassent ensuite exécuter ensemble la sentence. Et si, par hasard, il arrivait que, par suite de quelques cas fortuit, l'un des deux bayles fût absent, que le bayle présent puisse agir comme il vient d'être dit, régler le procès et exécuter la sentence ; toutefois, à quelque moment que se présente le bayle absent, qu'il soit reçu par son collègue ; que le Seigneur du bayle absent ne souffre de ce fait aucun préjudice que l'usage et les précédents contraires ne puissent nuire à cet égard à l'un des seigneurs, bien que le bayle de l'autre soit fréquemment absent, quand il s'agit de régler les affaires, et que ce bayle soit toujours admis quand il se présentera. Et s'il arrive que les dits bayles aient eu à juger quelques excès, délit ou crime, et qu'ils aient perçu une somme, soit par un jugement ou par quelque transaction que ce soit, que le dit Seigneur Evêque et ses successeurs retiennent toujours le quart de cette somme, et le Seigneur Comte de Foix et les siens les trois quarts ; que cette composition pécuniaire soit fixée d'un commun accord par les dits bayles si les deux sont présents, et dans le cas prévu plus haut où l'un d'eux serait absent, que le bayle présent puisse poursuivre, régler, juger l'affaire et faire exécuter la sentence, tant en son nom qu'au nom de son collègue. Que les dits Seigneurs et bayles prennent bien garde cependant de ne commettre aucun abus, aucune fraude, à l'occasion de la présence ou de l'absence dans le jugement des causes ; avec mais qu'ils commencent, poursuivent et terminent cette transaction avec bonne foi. Que le dit noble Comte de Foix ait, s'il le veut, son viguier dans la Vallée ou les vallées d'Andorre, comme il en a l'habitude ; que ce viguier exerce les droits et les fonctions qu'il avait coutume d'exercer sur les hommes d'Andorre, avant que le dit Comte eût la justice sur les hommes de la dite Vallée. La répartition des amendes dont il vient d'être parlé doit se faire après déduction des frais, et le partage portera sur la quotité entière de l'amende ou de l'indemnité fixées. Que, dans tous les cas, le cens, les revenus et tous autres droits que l'Evêque d'Urgel, les chanoines et l'Eglise d'Urgel percevaient dans la dite Vallée d'Andorre, en dehors des droits sus-énoncés, leur soient réservés à l'avenir à eux et à leurs successeurs, sans opposition du Comte, de son viguier ni du bayle : exception est faite pour la Trêve de Dieu que l'Evêque avait coutume de percevoir, mais qui devra être partagée comme les amendes. Ces mêmes dispositions doivent s'étendre aux droits que le Comte percevait sur les dits hommes d'Andorre, en dehors des droits sus-indiqués, et qu'il devra lever librement à l'avenir ; que la présente convention ne porte donc aucun préjudice à l'Evêque d'Urgel, aux chanoines ou à leurs successeurs pas plus qu'au Comte de Foix ou à ses successeurs, en ce qui concerne les droits que chacun d'eux levait dans la Vallée ou les vallées ou sur les hommes d'Andorre ;

que chacun, au contraire, les recouvre en paix, sans opposition de l'autre partie, comme il en avait précédemment l'habitude, exceptés toutefois les revenus énoncés plus haut. L'abandon et la rémission consentis en faveur des hommes de la dite Vallée par le sus dit Comte des droits d'intestia (1), d'exorquia (2) et de cugucia (3) seront confirmés à tout jamais.

§ III

De plus, les arbitres ont décidé que chacun des dits Seigneurs aurait sur les hommes d'Andorre l'host et la chevauchée sans toutefois que l'on puisse employer contre l'autre les dits hommes d'Andorre.

§ IV

De plus, il a été réglé et décidé par les dits arbitres que le dit noble Comte de Foix et tous ses successeurs tiendraient en fief à tout jamais pour l'Evêque d'Urgel et ses successeurs, et pour l'Eglise d'Urgel, tout ce qu'il a et reçoit, tout ce qu'il doit avoir et recevoir dans la Vallée ou les vallées d'Andorre. Que le dit Comte et ses successeurs tiennent, en outre, en fief à tout jamais pour l'Evêque d'Urgel et ses successeurs, et pour l'Eglise d'Urgel, la vallée de Saint-Jean, la ville d'Ahos et toutes leurs apleurs appartenances, excepté la ville de Thor qui ne devra jamais être réputée partie de ce fief. Et pour les dites vallées d'Andorre et de Saint-Jean que le dit Comte fasse incontinent hommage au dit Seigneur Evêque, que tous ses successeurs soient tenus à la même obligation envers l'Evêque et ses successeurs pour les dits fiefs.

§ V

De plus les dits arbitres ont réglé et décidé que le dit Comte de Foix et ses successeurs tiendraient perpétuellement en fief pour l'Evêque et l'Eglise d'Urgel et pour leurs successeurs la vallée de Cabaho avec toutes ses appartenances, de telle sorte cependant que le noble Comte Roger Bernard soit dispensé de faire hommage à l'Evêque d'Urgel pour la vallée de Cabaho, sa vie durant seulement, mais que l'Evêque d'Urgel renoncerait à cet hommage pour la vie du dit Comte seulement, et par égard et déférence pour le dit Comte ; que tous les successeurs du dit Comte soient tenus de faire hommage pour la vallée de Cabaho, à tous les Evêques qui occuperont le siège d'Urgel et qu'il ne soit porté à l'avenir aucun préjudice aux prérogatives de l'Evêque ou des Evêques ou de l'Eglise d'Urgel par suite de ce fait de la renonciation consentie par l'Evêque actuel par déférence pour le dit Comte ; que les successeurs du dit Comte ne puissent en aucun temps invoquer ce précédent contre l'Evêque et l'Eglise d'Urgel, mais qu'ils fassent hommage à l'Evêque d'Urgel pour la dite vallée de Cabaho, comme il est dit plus haut.

(1) Droit pour le seigneur de recueillir les biens du vassal mort *ab intestat.*
(2) Droit du vassal mort sans enfant.
(3) Droit de confiscation en cas d'adultère.

§ VI

Le dit Comte promet en outre pour lui et pour ses successeurs de livrer, suivant la coutume de Barcelone, les châteaux et forteresses qui sont ou qui seront construits dans la vallée de St-Jean et de ses dépendances et, après sa mort, tous ceux qui auront été construits dans la vallée de Cabaho. Que tous ces fiefs soient tenus par le dit Comte de Foix et ses successeurs pour l'Evêque et l'Eglise d'Urgel a feu honret (en fief honoré) de telle sorte qu'ils ne soient astreints à aucun service excepté l'hommage et la rendableté comme il a été dit.

§ VII

De plus les dits arbitres ont jugé et décidé que l'Evêque et le Chapitre d'Urgel, auront, posséderont, et prélèveront à l'avenir en toute paix et tranquillité les droits, produits et revenus qu'ils ont, possèdent et prélèvent dans les dites vallées de St-Jean de Cabaho, sans que ces droits puissent être réputés partie des fiefs concédés puisque ce sont des alleux propres de l'Eglise d'Urgel.

§ VIII

De plus ils ont jugé et ordonné, au sujet de la Roche d'Affa, que si le Seigneur Evêque d'Urgel pouvait établir que les prédécesseurs du dit Comte ont donné ou délimité la dite Roche d'Affa au profit de l'Evêque ou de l'Eglise d'Urgel, dans ce cas, il serait permis au dit Evêque de construire et d'élever une forteresse sur cette roche, à moins toutefois que le dit Comte ne prouve que cette donation ou délimitation n'est pas valable. Que les nobles hommes Raymond d'Urgel, Isarn de Fanjaus et Guillaume Raymond de Josâ ou deux d'entre eux jugent cette affaire et qu'ils la règlent sans appel avant la Noël prochaine.

§ IX

De plus, les dits arbitres ont ordonné que l'Evêque d'Urgel, le Chapitre d'Urgel, échangeraient avec le dit Comte, le château de Montferrer et le lieu d'Adrayll, et que le dit Comte donnerait à l'Evêque et au Chapitre d'Urgel en retour des dites possessions le château et le lieu de la bastide d'Ortons, le château et le lieu d'Adrahen, et si la valeur des bien scédés est insuffisante, que le dit Comte assigne et donne la différence en d'autres biens ou sur d'autres revenus, suivant le jugement et l'arbitrage des dits nobles Raymond d'Urgel, Isarn de Fanjaus et Guillaume Raymond de Josâ ou de deux d'entre eux ; et réciproquement si la valeur des dits biens du Comte est supérieure à la valeur des biens que l'Evêque lui promet, que le dit Evêque lui assigne et lui livre la différence en d'autres biens ou sur d'autres revenus, et d'après l'arbitrage et l'estimation des dits nobles Raymond d'Urgel, Isarn de Fanjaus et Guillaume Raymond de Josâ. Le dit Seigneur Evêque promet en outre au dit Comte de Foix, sous peine de 1.000 sous de Meigneil, qu'il veillera de même que son Chapitre à ce que le dit échange s'accom-

plisse d'ici aux prochaines fêtes de Pâques ; et, au cas où cet échange ne serait pas accompli à cette date, que l'Evêque perde au profit du Comte la dite somme de 1.000 sous de Meigneil ; cette somme une fois payée, que l'Eglise d'Urgel, après la mort du dit Comte, puisse édifier ou relever le château de Montferrer, sans opposition des successeurs du Comte, sauf, dans ce cas les droits que le Comte peut posséder dans le château de Montferrer. Le Seigneur Evêque et le Chapitre d'Urgel renoncent, en faveur du noble Comte de Foix et de ses successeurs, pour toujours, à toutes revendication, demandes et plaintes qu'ils ont formulées ou pourraient formuler contre lui jusqu'à ce jour, au sujet des personnes ou des choses. En particulier, ils abandonnent et délaissent au dit Comte et à ses successeurs à tout jamais tous les droits qu'ils possédaient ou prétendaient dans les châteaux de Cellent de Gallenda, de Citjina et de Dango et dans leurs territoires, et dans tous autres châteaux ou localités que le dit Comte détient et possède aujourd'hui à quelque titre que ce soit, de sorte que, dorénavant, toute réclamation, plainte ou tracasserie soient interdites à l'Evêque et au Chapitre d'Urgel contre le dit Comte ou ses successeurs ; ils renoncent en outre à tout procès engagé, aux requêtes présentées, à tout procès poursuivi présentement ou antérieurement contre le dit Comte ou sons père en Cour de Rome, tant devant des juges délégués ou subdélégués que devant les juges ordinaires ou autres quelconques, s'imposant au sujet de ces affaires un silence éternel, et s'engageant envers le dit Comte et les siens à ne plus rien faire ni rien demander à cet égard. Si quelques biens ont été remis à l'Evêque ou au Chapitre d'Urgel à titre de dépôt ou de confiscation à l'occasion de quelque crime concernant les personnes d'Arnauld de Castelbon et d'Armesinde, sa fille, l'Evêque et le Chapitre renoncent à cette confiscation et à tout droit acquis de ce chef à l'Evêque et à l'Eglise d'Urgel. Ils absolvent aussi le dit Comte et ses successeurs, ainsi que leurs biens, de tout tort et de tous dommages causés de quelque façon que ce soit par le dit Comte et ses prédécesseurs, à l'Evêque et à ses prédécesseurs, au Chapitre, à l'Eglise d'Urgel ou à leurs possessions, absolvant en outre tous les partisans et leur famille, aussi bien que la famille du dit Comte, de tous torts et dommages par eux causés à l'Evêque et à l'Eglise d'Urgel et à leurs biens, à cause du dit Comte. En retour, le noble Comte de Foix renonce à tout grief contre l'Evêque, ses successeurs, le Chapitre et l'Eglise d'Urgel et à toutes demandes et réclamations que lui ou son père avaient formulées ou auraient pu formuler contre eux en quelque manière que ce soit, et spécialement à ses prétentions sur les châteaux de Monteilla, de Bescaran, d'Arcabell, sur la ville de la Seo d'Urgel, et sur toutes les autres localités aujourd'hui possédées et détenues par l'Evêque et le Chapitre et l'Eglise d'Urgel, toutes revendications au sujet desquelles il s'impose, à lui et aux siens, un éternel silence, s'engageant, pour lui et les siens, à ne jamais rien demander de ce chef à l'Evêque, au Chapitre, ni à l'Eglise d'Urgel, ou à leurs successeurs. Que le dit Evêque donne au Comte de Foix 1.000 sous de Meigneil en compensation de l'abandon du château de Monteilla.

§ X

De plus, il a été réglé et ordonné que de tout ce qui précède il sera fait des instruments publics qui devront être confirmés par le souverain Pontife. Le dit Evêque obtiendra à ses frais cette confirmation qui

devra être un fait accompli dans les quatre années : l'Evêque sêy est engagé, il y a engagé l'Eglise et ses biens sous peine d'une amende de cinquante mille sous de Meigniel qui sera acquise au dit Comte si, dans le délai indiqué, le Seigneur Pape n'a pas accordé la confirmation, et il donnera comme garant au dit Comte, le très illustre Seigneur roi d'Aragon. Mais si, dans ce délai de quatre ans, il se produisait une vacance dans la Cour de Rome, c'est-à-dire qu'il n'y eut pas de Pape, la durée de cette vacance ne sera pas comptée dans les quatre années accordées. Il a été réglé que le Comte de Foix enverrait en Cour de Rome son procureur pour faire les diligences nécessaires en vue d'obtenir la dite confirmation, en même temps que le procureur de l'Evêque d'Urgel ; le dit Comte pourvoira aux dépenses de son procureur, et ni lui, ni son procureur n'entraveront ces démarches par leur mauvais vouloir, sans quoi l'amende sus-énoncée ne serait pas encourue par l'Evêque.

§ XI

De plus, il a été jugé par les dits arbitres que le dit Comte rendrait à l'Evêque et au Chapitre d'Urgel le château d'Ayguetebia, et toutes ses dépendances, et qu'il délierait de tous serments de foi et d'hommage toutes les localités, les châteaux et leurs habitants qui avaient été engagés au dit Comte par l'Evêque et le Chapitre d'Urgel pour une somme de 1.500 marcs d'argent : le Comte devra rendre l'acte qu'il détient à ce sujet.

§ XII

De plus, il a été ordonné par les susdits arbitres que les morts et homicides tant de chevaliers et de clercs que de paysans, les destructions de châteaux et de fermes, commis de part et d'autre par les deux contractants ou leurs prédécesseurs seraient incontinent pardonnés par l'un et par l'autre.

Que ceci soit un accord perpétuel entre le noble Comte de Foix et les siens et l'Evêque d'Urgel et le Chapitre d'Urgel et les siens.

§ XIII

En outre, nous, Pierre par la miséricorde divine Evêque d'Urgel, donnons à vous noble Roger Bernard, Comte de Foix et Vicomte de Castelbon, comme garant de paiement de 50.000 sous de Meigniel qui vous seront dus si le Pape ne confirme pas dans les quatre années tous et chacun des articles qui précèdent, très excellent Seigneur Pierre par la grâce de Dieu roi d'Aragon. Nous, Pierre, par la grâce de Dieu roi d'Aragon, pour nous et pour nos successeurs acceptons volontiers cette responsabilité et nous engageons envers vous, Comte de Foix et les vôtres, comme il est dit plus haut, sans fraude, renonçant à la constitution du divin Adrien et à toute fraude. Nous Roi et Evêque obligeons solidairement à vous et aux vôtres tous nos biens et ceux de chacun de nous, et ceux de l'Eglise d'Urgel, meubles et immeubles, acquis ou à acquérir. Nous Roger Bernard, par la grâce de Dieu Comte de Foix et Vicomte de Castelbon, pour nous et pour tous nos succes-

seurs, et nous Pierre par la miséricorde divine Evêque d'Urgel, pour nous et pour tous nos successeurs et pour tout le Chapitre de la Seo d'Urgel, présent et avenir, acceptons, approuvons et confirmons sciemment et dans leur entier toutes et chacune des dispositions sus-énoncées, comme elles sont exprimées plus haut et textuellement rapportées, nous promettant mutuellement par le présent acte garanti par notre serment, que nous ne contreviendrons, ni laisserons contrevenir aux dits engagements ou à quelqu'un d'entre eux, par paroles, par actions ou par consentement, et que nous ne laisserons ni abroger ni annuler la présente convention, agréable à Dieu comme à nous. De plus nous promettons, en toute connaissance de cause, de garder fermement et irrévocablement tous et chacun de ces engagements, au sujet desquels nous, Evêque d'Urgel et nous, Comte de Foix, renonçon sà tout bénéfice de droit canonique ou civil, divin ou humain, à toute constitution, à toute exception, tant de droit que de fait, écrite ou non écrite, nous favorisant ou l'un de nous, présentement ou dans l'avenir, en quelque manière ou pour quelque motif que ce soit, jurant sur les quatre saints Evangiles de Dieu de tenir et d'observer tous et chacun de ces engagements sans y jamais contrevenir.

⁂

Puissions nous y être aidés par Dieu, par ces saints Evangiles de Dieu, par la Croix du Seigneur, posée devant nous, et par nous touchée.

Nous, Roger Bernard, par la grâce de Dieu, Comte de Foix et Vicomte de Castelbon, nous faisons incontinent hommage à vous, Pierre, par la Providence divine Evêque d'Urgel de bouche et de mains, suivant la coutume de Barcelone.

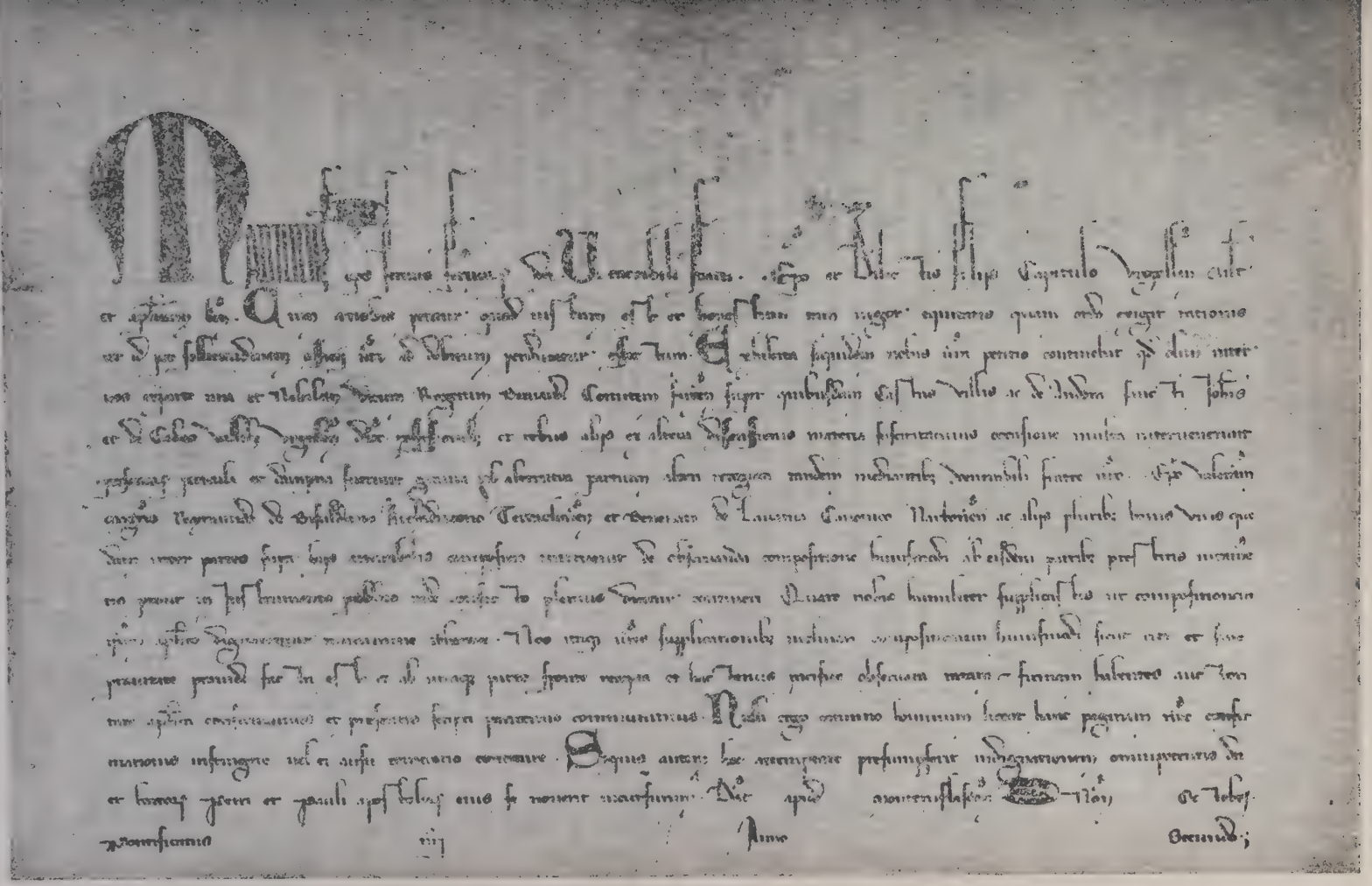
Ceci a été fait le 6 des ides de septembre, l'an du Seigneur 1278.

(Suivent les sceaux de Roger Bernard, comte de Foix et Vicomte de Caltelbon, de Pierre, roi d'Aragon qui se porte caution de l'exécution de l'arrangement et de Pierre évêque d'Urgel.)

7°) LA BULLE DU PAPE MARTIN IV CONFIRMANT LE PARÉAGE DE 1278

Références : Baudon de Mony, *Relations politiques...*, II, p. 199.
Valls Taberner, *Privilegis...*, tome III, p. 427.

Martinus episcopus, servus servorum Dei, venerabili fratri episcopo et dilectif filiis capitulo Urgellensi, salutem et apostolicam benedictionem. Cum. a nobis petitur quod justum est et honestum, tam vigor equitatis quam ordo exigit rationis ut id per sollicitudinem officii nostri ad debitum perducatur effectum. Exhibita siquidem nobis vestra petitio continebat quod olim inter vos, ex patre una, et nobilem virum Rogerium Bernardi, comitem Fuxensem, super quibusdam castris, villis ac de Andora, sancti Johannis et de Cabao vallibus, Urgellensis diocesis, possessionibus et rebus aliis, ex altera, dissensionis materia suscitata, sujus occasione multa intervenerunt personarum pericula et dampna fuerunt gravia ab alterutra partium alteri irrogata ; tandem, mediantibus venerabili fratri nostro episcopo Valentino, magistris Raymundo de Bisulduno, archidiacono Terrachonensi, et Benenato de Lavania, canonico Narbonensi, ac aliis pluribus bonis viris, quedam inter partes super hiis amicabilis compositio intervenit de observanda compositione hujusmodi, ab eisdem portibus prestitis juramentis, prout in instrumento publico inde confecto plenius dicitur contineri. Quare nobis humiliter supplicastis ut compositionem ipsam apostolico dignaremur munimine roborare. Nos itaque, vestris supplicationibus inclinati, compositionem hujusmodi, sicut rite et sine pravitate proinde facta est et ab utraque parte sponte recepta et hactenus pacifice observata, ratam et firmam habentes, auctoritate apostolica confirmamus et presentis scripti patrocinio communimus. Nulli ergo omnino hominum liceat hanc paginam nostre confirmationis infringere vel ei ausu temerario contraire. Si quis autem hoc attemptare presumpserit, indignationem Omnipotentis Dei et beatorum Petri et Pauli, apostolorum ejus, se noverit incursurum. Datum apud Montemflasconem, nonas octobris, pontificatus nostri anno secundo.



7 octobre 1282 (J 879) [n° 78]. — Le Pape Martin IV confirme le Paréage intervenu entre l'Evêque d'Urgel et le comte de Foix.

8°) LE PARÉAGE DU 6 DÉCEMBRE 1288

Références : Baudon de Mony, *Relations politiques...*, II, 285.
Valls Taberner, *Privilegis...*, III, 429.

Pateat universis quod cum controversia et questiones quamplurime verterentur inter venerabilem patrem dominum Petrum, divina miseratione episcopum Urgellensem, et ejus capitulum, ex una parte, et nobilem virum dominum Rogerium Bernardum, Dei gratia comiten Fuxi et vicecomitem Castriboni, ex altera, que quidem questiones et controversie orte fuerant inter eos et secute tum propter novitates que discordiam pariunt tum propter ambiguitatem dubiam pronunciationum compositionis inter eos alias dudum facte et aliis de causis plurimis propter quas etiam dampna plurima sequebantur et majora pericula futura que presto inter eos ex hiis cotidie eminebant ; idcirco predicti domini, volentes sibi prospicere et suis subditis providere ne deteriora contingant et ulterius subsequantur et ur valeant futura pericula evitare et orta et suscitata tollere et discordiam in concordiam revocare, in nobiles viros dominos Raimundum de Urgio et Guillelmun Raimundi de Josa, a partibus concorditer electos, super dictis questionibus et controversiis compromisserunt tampuam in arbitros, arbitratores seu amicabiles compositores, sub pena mille morabatinos a partibus ad invicem stipulata. Qui nos proffati domini Raimundus de Urgio et Guillelmus Raimundi de Josa, arbitri, arbitratores seu amicabiles compositores, visis dictis controversis et questionibus et demandis ipsisque vicissim propositis coram nobis et cognito de eisdem et de deffensionibus, exceptionibus et aliis que fuerunt per partes proposita coram nobis et facta fide nobis ad plenum, tam per testes et instrumenta publica quam etiam per alia legitima documenta, de jure partis utriusque, volentes inter predictos dominos et suos successores nec non et eorum subditos pacem perpetuam reformare et reformatam conservare, cupientes premissas questiones et controversias per amicabilem compositionem amputare, aprehensa veritate de eisdem, et ambigua et novitates removere et tollere finaliter inter eos et eorum subditos discordiam et omnem materiam questionis, auctoritate et potestates nobis concessa a partibus, utilitatem et comodum partium atendentes, prononciamus, ordinamus et dicimus sub pena predicta et amicabiliter componendo inter partes.

§ I

Super prima petitione quam proponit dictus dominus episcopus contra nobilem dominum comitem supradictum super fortitudine, hedificatione seu castro quod et quam fecit et inchoavit et nititur facere idem dominus comes in podio sancti Vincentii, quod est in valle de Andorra, quod cum dicta hedificatio, castrum seu fortitudo fiat ad emulationem juris preffati domini episcopi et ejus municipii et paret causam discordie et contentionis, nec appareat quod dictus dominus

comes habeat jus hedificandi in dicto podio, et quod facta et edificata sunt in prejudicium ecclesie Urgellensis, quad dictus dominus comes Fuxi cesset a dicta fortitudine et constructione dicti castri quod fecit seu incoavit facere in dicto podio et illus quod factum est seu hedificatum totaliter removeautr et faciat removeri et amodo ulterius dictus dominus comes seu sui successores seu alius pro eodem non possint hedificare seu fortitudinem aliquam facere in podio antedicto sine voluntate, licentia et expresso consensu domini Urgellensis episcopi seu sucrum successorum ; et vice versa, quod dictus dominus episcopus seu ejus successores non possint similiter hedificare aliquam fortitudinem in dicto podio seu dare liceniam hedificanti alicui alii sine voluntate et licentia dicti domini comitis seu suorum successorum hominum de Andorra et de generaliate et proprietate dcite vallis, quia sic invenimus fuisse antiquitus usitatum.

§ II

Super secunda vera petitione rupis de Asfa pronunciamus, dicimus et ordinamus, modo quo supra, quod prefatus dominus episcopus Urgellensis seu sui successores non hedificent nec possint hedificare seu facere hedificari, nunc vel in antea, castrum seu fortitudinem aliquam in ruppe de Asfa, videlicet in ipsa ruppe, sine voluntate, licentia et consensu supradicti domini comitis Fuxi sive suorum successorum, cum nobis constet ad plenum quod dictus dominus episcopus et ejus ecclesia non habent jus hedificandi seu fortitudinem faciendi in dicta ruppe sine voluntate et consensu dicti domini comitis, qui jus prohibendi docuit se habere ; et vice versa et modo simili pronunciamus, dicimus et ordinamus quod predictus dominus comes seu sui successores, quamquam jus haberent prohibendi faciendi fortitudinem in dicta ruppe, non valeant ipse nec sui successores hedificare seu fortitudinem aliquam facere in dicta rupe nec dare licentiam alicui alii faciendi, set sit perpetuo dicta rupis de Asfa sine aliqua alia fortitudine, nisi aliter expresse simul et pariter dicti domini seu eorum successores in antea convenirent.

§ III

Super tertia vero petitione decime de Andorra quam dictus dominus nobilis comes vendidit et tradidit Petro de Soriguera, tunc abbati ecclesie Urgellensis, cum pactis et conditionibus in instrumento venditionis contentis latius, quam post mortem idcti abbatis dictus dominus comes, ex causis legitimis, ut asserit, occupavit, dicimus, pronunciamus et ordinamus, modo quo supra, quod prefatus dominus comes et sui successores servent et teneant et servare perpetuo teneantur stabilimenta et ordinationes que et quas dictus Petrus de Soriguera fecit et ordinavit in suo testamento seu ultima voluntate, ista videlicet que sequntur : in quo quidem testamento, inter cetera, legavit et instituit perpetuo in ecclesia Urgellensi, dictus abbas, unum presbiterum assignatum per eum ad celebrandum divina officia et missas in altari sancti Laurentii per ipsum hedificato ibidem, cui legavit et dimissit centum quadraginta solidos malguriensium dandos et solvendos dicto presbitero instituto et ejus successori perpetuo annuatim ; item legavit et assignavit dictus abbas in perpetuum pro suo obitu XL. solidos malguriensium ecclesie

supradicte ; item et legavit et assignatit X. solidos malguriensium qui dentur et solvantur presbiteris dicte sedis in die obitus sui ; et nichilominus suum heredem instituit in eodem. Quos dari predictos mandavit et solvi voluit dictus abbas perpetuo et annuatim de fructibus decime supradicte et ad hoc dictam decimam, quod de jure facere potuit, juxta pacta et conditiones in contractu venditionis appositas, specialiter obligavit ; et disignavit quod de dictis redditibus solutiones predictorum dari (et) fieri voluit, consensu etiam interveniente dicti domini comitis, prout hec omnia et singula in instrumento venditionis et ejus testamento manifeste et apertius colliguntur. Quas assignationes, stabilimenta et ordinationes proximo dictas et relatas predictus dominus comes e sui successores et quincumque alius dictam decimam tenuerit vel perceperit observent, adimpleant et teneantur et faciant observari. Et ad hec facienda et complenda dicta decima et ejus fructus sit in perpetuum et remaneat obligata, ita videlicet quod dictus dominus comes et alius quicumque teneat, possideat, percipiat, tenuerit, perceperit vel possederit in futurum dictam decimam, donet, solvat et teneatur donare et solvere pacifice annuatim in perpetuum, in festo Omnium Sanctorum, dicto presbitero in dicto altari sancti Laurentii assignato et in dicta ecclesia constituto C.XL. solidos malguriensium bonos, quos, ut supra dictum est, dictus Petrus de Soriguera assignavit et legavit pro suo obitu ecclesie supradicte ; item donent et solvant idem dominus comes et quicumque dictam decimam tenuerint, in dicto festo pacifice annuatim, dicto priori et suis successoribus X. solidos malguriensium bonos, quos dictus Petrus de Soriguera dari voluit et mandavit presbiteris sedis Urgellensis celebrantibus in die sui obitus in ecclesia antedicta. Declarantes et dicentes quod dicta decima pro predictis et singulis potuit obligari et debet remanere perpetuo obligata, et tenat et valeat obligatio supradicta in tantum quod predictus dominus comes et sui successores, sub virtute prestiti juramenti, sit et remaneat obligatus ad complendum omnia supradicta ; et quod bajulus seu aliquis alius qui colligat et congreget fructus dicte decime et dedditus, cum eos congregaverit in loco seu locis consuetis et teneatur congregare sine fraude infra tamen vallem de Andorra, non possint fructus dicte decime annuatim perceptos vendere, alienare, dividere, segregare a dictis locis nec etiam suos aliter facere, immo sit illi vel illis, ut res aliena, quousque sit de predictis omnibus et singulis, dari de dictis redditibus satisfactionem ad plenum annuatim, nomine quo supra, dicto presbitero et priori vel alii seu aliis requirentibus utiliter pro eisdem, et hoc solum ante dictam satisfactionem coligentibus fructus dicte decime liceat facere quod de dictis fructibus possint satisfacere collectores in predictis, dari dictis presbitero et priori et dare et tradere, si convenerint de precio fructuum predictorum, et eis mitere in solutum usque ad integram satisfactionem ; aliter si collectores fructuum dicte decime ante dictam satisfactionem distraxerint seu alienaverint segregando, habeantur et puniantur ut contractores rei aliene invito domino, et ut consimiles puniantur. Illud vero quod residuum fuerit fructuum dicte decime et quod percipi poterit sit perpetuo et spectet ad dictum dominum comitem et suos successores et suos faciat, quia dicimus et pronunciamus dictam decimam ultra dicta stabilimenta et ordinationes legitime factas, in quibus assensum prebuit, fuisse comissam et potuisse comiti, cause in jure statua postmodum subsecuta. Discernentes et declarantes quod dictus dominus episcopus, ultra supradicta stabilimenta et institutiones seu ordinationes, non potest nec debet se intromitere di-

recte vel indirecte de repetitione dicte decime, nec sibi competit exercitium actionis nec aliter debet vel potest suo officio ultra predicta, si ad plura se extendant juramentum, compellere ad servandum sacramentum per eum super hiis prestitum tempore contractus ventitionis decime supradicte ; nec per hoc intendimus alicui alii qui jus habeat in dicta decima, si quod habeat, ejus juri in aliquo derogare, nec aliter alicui alii accrescere, si non habet, sed ut tam predicta stabilimenta et ordinationes predicte firma sint perpetuo teneantur, compleantur ac etiam observentur.

§ IV

Super III. vero petitione creationis (et) constitutionis tabellionis seu tabellionum in vallibus de Andorra, visa compositione (que) facta inter dictos dominos dudum est ac etiam inspecto instrumento et contentis in eodem, resiquitis disputationibus et dubia declarantes que oriuntur et videntur oriri ex dicta compositione et diffinitione, super dicta cratione dicti notarii dicimus, pronunciamus et ordinamus, modo quo supra, quod dominus comes predictus et dominibus episcopus et eorum successores ponant ; creent et statuant in dicta valle simul tabellionem seu tabelliones, secundum quod eis videbitur faciendum, qui, de auctoritate, creatione et licentia utriusque, in dicta valle sicut notarius seu notarii publici testamenta, instrumenta, codicillos et alias scripturas publicas conficiant et (sicut) scriptores constituti et constituendi publicationem et auctoritatem recipiant ab utro que et cuilibet fidelitatem promitant fideliter conscribendi ; et in instrumentis confectis nominentur et dicant scriptores quod dicta testamenta, instrumenta, codicillos et alias scripturas publicas auctoritate conficiunt utriusque. Et quicquid per creationem dicti notarii seu notariorum habebitur vel haberi poterit ex venditione seu accapito vel alio contractu a statutis seu statuendis scriptoribus et census seu pensio que prestabitur et prestari debebit per scriptorem juxta pacta inita tempore creationis, id totum inter dictos dominos, sine fraude, et suos successores medium per medium perpetuo dividatur. Et si contingerit dictum tabellionem seu tabelliones creatum et creandos in futurum aliquid commitere in dicto officio seu propter suum officium, falsum comitendo vel alias delinquendo quoquo modo, contra eos inquiri possit vel debeat ambo domini predicti seu eorum officiales inquirant seu inquiri faciant pariter contra eos et penam et sententias pariter exquentur. Et si peccunia per sententiam vel compositionem habeatur a delinquente, inter dictos dominos et suos successores pariter dividatur ; et delinquentes qui compositionem fecerint sive delinquentes remissionem habeat ab utroque. Declarantes tamen et dicentes quod quicquid dominus comes habet et sui successores habebunt in dicto officio et creatione tabellionis seu tabellionum dicte vallis sit et intelligatur annexum in feudo vallis de Andorra, quod tenet dictus dominus comes et tenere debet pro episcopo et ecclesia Urgellensi. E thoc dicimus sic predicta fieri debere et observari declarantes ambiguitatem que continebatur in instrumento compositionis super hiis inclusive.

§ V

Super V. petitione in qua asseritur quod homines de Archavello habent et habere debent et hucusque possederunt, ut dicitur, per domi-

num episcopum pacifice et quiete ademprivium et pasturas terminorum de Estamariu, inmitendo sua bestiaria grossa et minuta ad pascendum, in quibus nunc perturbantur et prohibentur per homines de Estamariu, u tasseritur, indebite et injuste, dicimus, pronunciamus et ordinamus, modo quo supra, quod nas prefati Raimundus de Urgio et Guillelmus Raimundi de Josa possimus dictum ademprivium et pasturas ad voluntatem propriam terminare, cum ibi fuerimus personaliter seu alios bonos homines et fideles quos voluerimus ponere, qui predicta pascua et ademprivium et pasturas terminent et pacificent ut nobis vel eis videbitur faciendum, aponentes terminos usque ad quos utraque comunitas dictorum locorum possit uti et vicinari cum suo bestiario et impune et sua animalia grossa et minuta sine aliqua contradictione alterius inmitere ad pascendum ; quam compositionem et determinationem predictorum, per nos factam seu faciendam seu per substitutos a nobis, predicte partes et homines et eorum successores habeant tenere et debeant eandem perpetuo observare.

§ VI

Supr VI. vero petitione domini comitis Fuxi in qua petit penam quinquaginta milium solidorum et petiit sibi solvi et adjudicari a domino episcopo tanquam sibi comissam, pro eo quod cum plurime questiones et diverse fuissent diutius agitate et ducte inter dictos dominos comitem Fuxi et episcopum Urgellensem, ex quibus etiam ad invicem dampna et gravamina et enormia fuerant plurima subsecuta, que quidem questiones per arbitros, arbitratores seu amicabiles compositores a partibus tunc electos sunt et fuerunt determinate et diffinite et diffinitiones eorum aprobate a dictis partibus subsequenter, per quos inter cetera fuit dictum et ordinatum quod omnibus predictis ordinatis et dictis tunc per eosdem fierent publica instrumenta que confirmarentur per Summun Pontificem et hoc tenebatur facere fieri dictus dominus episcopus suis expensis propriis et promissit ad hec et ad corroborationem predictorum se et bone ecclesie, sub penam quinquaginta milium solidorum, aplicandam dicto domino comiti nisi faceret, obligavit, quam confirmationem Summi Pontificis adimplere promisit et obtinere usb eadem pena usque ad III. annos tum proximo subsequentes, ut hec latius et plenius in instrumentis compositionis predicte per alfabetum divisis colliguntur manifeste ; et quia dictus dominus episcopus dictam confirmationem non obtinuit prout extiterat ordinatum infra tempus promissum, ut asseruit dictus dominus comes, vel saltem si obtinuit eam et in scriptis non edat nec hostendat nec etiam ei fidem fecerat per scripturam, petebat dictus dominus comes dictam penam, in qua asserebat ex causis predictis dictum dominus episcopum incidisse ; nos dicti arbitri, arbitratores seu amicabiles compositores, visa premissa pronunciatione et ordinatione dictorum amicabilium compositorum ac etiam obligatione et promissione dicti domini episcopi super hiis, visis etiam hiis et intellectis et diligenter examnatis et plena deliberatione habita et consilio sapientum, nolentes, cum jura et rationes objevent, questiones et earum pericula extinctas indebite suscitare nec dare licentiam partibus refutandi, finem perpetuum hiis et aliis litibus, que exorte sunt et oriri possent inter dictas partes ratione aliqua, imponere cupientes, dicimus, pronunciamus et ordinamus, modo quo supra, dictum dominum episcopum probantem et fidem facientem per testes legitimos se impetrasse dictam confirmationem et obtinuisse, per suum pro-

curatorem ad hec legitime destinatum, infra tempus tunc conventum, a Summo Pontifice ante compositionem et exposito negotio coram eo, non incurrisse seu incidisse in dictam penam, propter quod dicimus dictum dominum episcopum ad dictam penam persolvendam dicto domino comiti non teneri, ipsum dominum episcopum et bona ecclesie Urgellensis a dicta petitione proposita usque ad hanc diem absolventes, cum per eum propositum fuerit usque nunc dicto et ordinationi arbitrorum tunc prolate. Verumptamen, licent in prolatione, ordinatione seu pronunciatione compositionis dudum facte inter eos non contineatur nominatim seu expressim quod dictam confirmationem, quam promissit impetrare dictus dominus episcopus suis expensis, fieret copia dicto domino comiti sive suis successoribus vel quod traderetur eidem impetrata vera bulle romani Pontificias sigillata, atamen cum nobis constet ad plenum quod mens, intellectus et voluntas dictorum amicabilium compositorum tunc fuit, licet minus scriptum reperiatur, quod dicta confirmatio et littera confirmationis sic obtenta dicto domino comiti traderetur, dicimus, volumus et ordinamus, modo quo supra et sub pena mille morabatinos, quod prefatus dominus episcopus predictam litteram confirmationis, quam coram nobis probavit se obtinuisse et per suum procuratorem a Summo Pontifice impetrasse super predicta compositione, habeat et procuret habere cum effectu sigillatam vera bulla papali in ea forma in qua est et fuit et extitit impetrata et reportet seu reportari faciat eandem a festo Pasche usque ad unum annum completum, ita siquidem quod ea habita et reportata infra predictum tempus tradat eam et tradere teneatur seu tradi facere, sub pena predicta mille morabatinos quam incurrat dictus dominus episcopus nisi fecerit ipso facto, omni exceptione remota, dicto domino comiti vel cui ipse voluerit et infra terminos Castriboni, in cujus receptione nullam fraudem adhibeat dictus comes, qua tradita et oblata cum effectu dicto domino comiti sive suis, infra dictum tempus et infra dictum locum, dictus dominus episcopus et ejus ecclesia et successores a promissionibus per eum factis et stipulationibus super impetratione dicte littere confirmationis et obtentione et ab adictione pene utriusque totaliter liberetur, et hiis factis sit extincta petitio hujus pene. Etamen volumus et ordinamus quod dictus dominus comes, cum dicta litera confirmationis sibi presentata fuerit et tradita per dictum dominum episcopum seu per alium loco ejus, ibidem faciat et teneatur facere dicto episcopo et ecclesie Urgellensi seu ejus procutatori dicte traditionis recognitionem cum publico instrumento transcripto etiam seu translato publico habito instrumento integriter per dictum dominum opiscopum, si illud habere voluerit de eadem. Que quidem pena nunc proximo apposita per dominum episcopum et suum capitulum et promissa, si eam incurreret dictus dominus episcopus seu ejus successor non habendo dictam literam, sive impetrata non esset sive impetrata et non reportata et dicto domino, comiti presentata et tradita seu alii loco ejus, ita quod per dictum dominum episcopum seu ejus successorem remaneret, immediate dicto domino comiti et suis successoribus applicetur et dictam penam, ex tunc elapso predicto terminio, dictus dominus episcopus seu ejus successor, capitulum et ecclesia Urgellensis domini comiti et suis, sine omni exceptione et diffugio, solvant et solvere teneanture ; et sic ambiguitatem verborum contentorum in instrumentis dicte compositionis dudum facte et prolationum predictarum super hiis et intellectum et mentem tunc proferentium ita voluisse dicere et ordinare super dicta litera confirmationis declaramus.

§ VII

Super VII. vero petitione domini comitis in qua petitur quoddam fossatum dirui seu removeri, quod dominus comes asserit factum fuisse in terra sua et infra ejus terminios per dictum dominum episcopum seu per alium loco ejus eo mandante isve ratum habente, per quod aqua ducitur seu labitur ad molendina civitatis Urgellensis, dicimus, pronunciamus et ordinamus, modo quo supra, quod quantum dictum fossatum sive rechus factus est infra terram dicti domini comitis seu terminos per quodcumque sine ejus voluntate et assensu ultra antiquum statum et alveum removeatur et possit dictus dominus comes illum nunc, so voluerit, removere vel facere removi et quod in statum seu alveum vel rechum antiquum et pristinum reducatur.

§ VIII

Hec omnia supradicta dicimus, ordinamus et pronunciamus et discernimus, potestate nobis concessa a partibus et auctoritate et sub pena predicta, inter dictas partes amicabiliter componendi, inter quas et suos subditos volumus et ordinamus pacem et concordiam super hiis perpetuo observari ; et si qua in dictis prolationibus et ordinationibus nostris predictis sint dubia vel obscura, quod ea interpretari, corrigere et emendare ad sanum intellectum usque ad partium ratificationem et approbationem subsecutam utique valeamus. Que quidem omnis et singula supradicta dominus comes laudet et confirmet sub juramento prestito corporaliter ; et illus idem dicimus et volumus quod dictus dominus episcopus omnia predicta laudet et confirmet similiter cum juramento prestito corporaliter et totum capitulum Urgellense, illi tamen de capitulo qui sunt infra episcopatum Urgellensem laudent et confirment omnia supradicta et singula, presentes statime et absentes, qui tamen fuerint infra dictum episcopatum usque ad proximam venientem dominicam Carniprivii XL.

§ IX

Item, dicimus, pronunciamus et ordinamus quod instrumentum conventionale factum dudum est inter homines episcopatus qui sunt in Urgelleto et homines videcomitatus Castriboni, sicut in eodem instrumento terminatur, servetur inter homines et faciant predicti domini comes et episcopus, sicut conventum est, de eorum voluntate et licentia observari.

§ X

Item, dicimus, volumus et ordinamus quod dictus dominus episcopus pro predicta pena milium morabatinorum solvenda dicto domina comiti et suis, si comiteretur per dominum episcopum non implendo supradicta, donet fidejussores ydoneos qui se per ea et bona sua obligent dicto domino comiti et suis sub omni renunciatione juris et cautela.

§ XI

Item, volumus, dicimus et pronunciamus et ordinamus, partibus etiam ad hoc consentientibus et approbantibus et volentibus expresse,

quod quamquam dictus dominus episcopus et capitulum et ecclesia Urgellensis absolvantur per nos a dicta pena quinquaginta milium solidorum et pronunciaverimus proximo supra ipsos non teneri nec incidisse in eadem et quod est extincta actio, si qua competebat vel competere potenat dicto domino comiti, quia dictus dominus episcopus probavit coram nobis se impetrasse per suum procuratorem ad hoc legitime destinatum et obtinuisse infra tempus tunc conventum, et quamquam non constaret per tenorem instrumenti pronunciationis seu compositionis sub qua forma deberet ipse dominus episcopus literam impetrare nec etiam quod eandem domino comiti tradere teneretur, licet mens et intellectus fuerit arbitrorum, ut videtur, quod hiis non obstantibus dictus dominus episcopus, capitulum, et ecclesia se obligent et bona omnia sua et ecclesie supradicte dicto domino comiti et suis ad penam predictam quinquaginta milium solidorum in prima compositione appositam, si idem dominus episcopus seu ejus capitulum seu ejus successores, omnes vel major pars, venidrent contra dictam compositionem, in totum vel majorem partem, vel si episcopus solus frangeret vel niteretur frangere dictam compositionem dudum est inter eos factam, similiter in totum vel in majorem partem, et similiter si capitulum, totum vel major pars, etiam sine episcopo, faceret illus idem et hoc impetrando literam a domino Papa vel alter per se ipsos, ut dictum est, ad dictam compositionem vel majorem partem eisdem infringendam, domino comite tamen et suis predictam compositionem serventibus et non contravenientibus in totum vel in majorem partem, ita est, quod intentionis nostre est quod dicta compositio dudum facta per instrumento per alfabetum divisa inter dictos dominum comitem et cominum episcopum habeat perpetuo roboris firmitatem ; et si infringeretur de facto vel etiam de jure per eos, in totum vel in majorem partem, ut dictum est, dicta pena per dictum episcopum, capitulum et ecclesiam et eorum successores comitatur et bona eorum et ecclesie obligentur domino comiti predicto et suis successoribus et eidem domino comiti et successoribus ejus dicta pena aplicetur.

§ XII

Item, dicimus et ordinamus quod si minor pars capituli usque ad unum contra predicta venirent vel etiam unus solus ad infringendam dictam compositionem quoquo modo, tunc non comitatur dicta pena set dictus dominus episcopus et capitulum non donent illi vel illis contravenientibus nec de redditibus comunibus dicte ecclesie Urgellensis valeant se juvare, sed teneantur dicto domino comiti dare consilium et juvamen contra illum vel illos qui contravenirent, ad requisitionem domini comitis et suorum ; et si dictus dominus episcopus vel capitulum, omnes vel major pars, darent consilium, adjutorium vel juvemen illi vel illis contravenientibus, incidant in dictam penam quinquaginta milium solidorum, que dicto domino comiti et successoribus suis aplicetur. Unde nos Petrus, Dei gratia episcopus supradictus, et capitulum ecclesie Urgellensis infrascriptum, quorum hic continentur nomina nominatim, habita deliberatione super predictis et diligenti tractatu inter nos, atendetnes quod predicta et singula cedunt et redundant in utilitatem nostram et comodum et nostre ecclesie nec non et subditorum nostrorum, laudamus, aprobamus et confirmamus omnia supradicta et singula dicta, ordinata, pronunciata et composita per dictos nobiles

Raimundus de Uurgio et Guillelmus Raimundi de Josa, ut superius continetur ; volentes omnia et singula esse rata, irrevocabilia ac firma. Promitentes vobis predicto domino comiti et vestris et tibi notario infrascripto, nomine illorum stipulanti et recipienti, quod contra predicta non veniemus occulte vel manifeste ; et si faceremus, ut supra ordinatum est, seu non atenderemus, prout supra est expressum et ordinatum et condictum, volumus incurrere dictas penas, sicut tamen est promissum et ordinatum singulariter supra in quolibet facto incurrere easdem si contrafieret vel non conventa superius complerentur, obligantes vobis comino comiti et vestris et tibi notario infra scripto, nomine ipsius et quorum interest vel interesse potest stipulanti, omnia bona nostra et nostre ecclesie ubique habita et habenda. Renunciantes, scienter et consulte, certificati de jure nostro et ecclesie nostre, beneficio restitutionis in integrum, specialiter competenti et generaliter, et doli et metus et illi legi qua juvantur qui ultra dimidiam justi pretii sunt decepti et omni alii juri canonico et civili et consuetudini generali et speciali quo contra predicta vel aliqua predictorum venire possemus vel infringere quoquo modo ; et, tactis nostris manibus sacro sanctis IIII Dei Evangeliis juramus omnia predicta servare et non contravenire. Et nos Rogerius Bernardi, Dei gratia comes predictus, habita deliberatione super predictis et diligenti tractaru inter nos, attendentes quod predicta et singula cedunt et redundant in utilitatem nostram et comodum nec non et subditorum nostrorum, laudamus et confirmamus omnia predicta et singula dicta, ordinata et composita per dictos nobiles Raimundus de Urgio et Guillelmus Raimundi de Josa, ut superius continetur ; volentes omnia et singula esse rata, irrevocabilia ac firma. Promitentes vobis domino episcopo et vestris et tibi notario infrascripto, nomine ipsius stipulanti et recipienti, quod contra predicta non veniemus occulte vel manifeste ; et si faceremus, ut supra ordinatum est, seu non atenderemus, prout supra est expressum et condictum, volumus incurrere dictas penes, sicut tamen est promissum et ordinatum singulariter supra in quolibet facto incurrere eosdem si contrafieret vel nisi conventa superius complerentur, obligantes vobis domino episcopo et vestris et tibi notario infrascripto, nomine ipsius et quorum interest vel interesse potest stipulanti et recipienti, omnia bona nostra ubique habita et habenda. Renunciantes, scienter et consulte certificati de jure nostro, beneficio restitutionis in integrum, specialiter competenti et generaliter, et doli et metus et legi qua juvantur qui ultra dimidiam justi pretii sunt decepti et omni alii juri civili et canonico et consuetudini generali et speciali quo contra predicta vel aliqua predictorum venire possemus vel infringere quoquo modo ; et, tactis nostris manibus sanctis IIII. Dei Evangeliis, juramus omnia predicta servare et non contravenire. Actum est hoc octavo idus decembris, anno Comini M.°CC°.LXXX.9 Octavo.

9°) LISTE DES ÉVÊQUES D'URGEL

(La première date indique l'année de nomination, la seconde celle de la mort ou de la fin de fonction.)

Avant 527	Saint Juste	546
589 ou 592	Simplicius	599
633	Ranarius	?
653	Maurellus	655
?	Jacintus ?	?
683	Leobericus	693
700 ?	Urbicius	704 ?
705	Marcellus	721
722	Justus	733
735	Leudericus	754
755	Stephanus	765
783	Félix	799
792 ?	Raudolfus ?	796
799	Leidradus ?	806
815 (28-VII)	Posedonicis I	?
819 (1-XI)	Sisebut I	823 (10-III)
823 (21-VI)	Posedonius II	?
833 (17-XI)	Sisebut II	840 (13-VI)
850 (4-VII)	Beatus	?
857	Wisadus I	872 (17-III)
885	Ingobertus	893 (12-X)
?	Selva	900
?	Goldericus	?
900	Nautigisus	914 (21-III)
914	Raudolfus	940
942	Wisadus II	978 (30-VII)
981 (12-V)	Salla	1010 (29-X)
1010 (6-XI)	Saint Ermengol	1035 (3-XI)
1036 (22-IV)	Eribaldus	1040 (19-XII)
1041	Guilielmus Guifredus	1075 (24-I)
1076 (15-I)	Bernard Guillou	1092 (1-VII)
1092	Fulco	1096 (IV)
1096	S. Oto	1122 (7-VII)
1123	Petru Berenguer	1141 (18-III)
1142	Bernard Sanz	1163 (12-I)
1163 (30-IV)	Bernard Roger	1167 (25-I)
1167 (15-V)	Arnaud de Perexens	1195
1195 (21-VI)	Bernard de Castelbon	1198 (8-XII)
1199 (25-V)	Bernard de Vilamur	1203 (30-XI)
1204	Pierre de Puigvert	1230 (3-IV)
1230 (14-V)	Ponce de Vilamur	1257

1257 (11-VIII)	Abrie	1269 (21-X)
1269 (3-XI)	Pierre d'Urg	1293 (12-I)
1294 (III)	Guilielmus de Moncade	1308 (3-XI)
1309 (21-X)	Raymond Trebaylla	1326 (23-V)
1326	Arnaud de Lordato	1341 (2-X)
1342 (31-1)	Pierre de Narbone	1344
1350	Nicol-Capoci	1351
1352 (28-I)	Hugo Desbach	1361 (20-II)
1361 (4-XI)	Guilielm. Arnaud de Patan	1364 (29-VI)
1365 (30-VI)	Petrus de Luna	1370
1371 (19-II)	Berenger de Eric	1387 (3-V)
1388 (25-V)	Galcereau de Villanova	1415 (15-IV)
1416 (17-V)	Franc. de Tovia	1436 (14-IV)
1443 (3-I)	Arnaud Roger de Pallas	1461 (16-VIII)
1462	Jacobus de Cardona	1466 (1-XII)
?	Rodricus de Borja	1472 ?
1472	Pierre de Carbona	1515 (III)
1515 (16-VI)	Joanes Despes	1530 (24-X)
1532	Pierre J. de Urries	1533 (10-1)
1534 (8-VI)	Franc. de Urries	1551 (26-X)
1553	Michael Despuig	1556 (3-VI)
1556 (25-VI)	J. Perez Garcia de Olivan	1560 (23-IX)
1561 (13-IX)	Pierre de Castellet	1571 (1-II)
1572 (11-X)	J. Dimas Locis	1576 (6-IX)
1578 (4-X)	Michael Hieron Morrell	1579 (23-VIII)
1580 (9-VII)	Hugo Ambros de Moncade	1586 (8-XII)
1588 (12-IV)	Andres Capilla	1609 (22-IX)
1610 (6-VII)	Bernard de Salva	1620 (24-II)
1622 (9-VIII)	Ludov. Diaz A. de Armendariz	1627 (3-I)
1627 (3-IX)	Anton Perez	1632 (21-II)
1634 (7-V)	Paulus Duran	1651 (18-II)

Le siège reste vacant neuf ans de 1651 à 1660

1660 (23-VI)	Joann. Manuel de Espinosa	1664 (I)
1664 (9-XI)	Melchior Palau	1670 (29-IV)
1671 (5-V)	Pierre de Copons	1681 (16-III)
1682 (13-VI)	Joann. Bapt. Despach	1688 (16-VIII)
1689 (8-VII)	Olaguer de Montserrat	1694 (19-X)
1694	Julian Cano	1714 (17-I)
1714	Simon de Grimda y Apeztequi	1737 (27-VIII)
1738 (5-V)	Georg. Ducado y Torreblanco	1745
1747 (15-V)	Sebastian de Vittoria Emparan y Loyola	1756 (2-X)
1757 (6-V)	Franc. Jos. Catalan de Odon	1762 (8-IX)
1763 (10-V)	Franc. Fernandez de Jativa	
1772 (7-1)	Joach. de Santiyan y Valdineso	1779 (15-V)
1780 (27-XI)	Joann. Garcia Montenegro	
1785 (31-III)	Jos. de Boltas	1797
1797 (29-X)	Franc. Anton. de la Dueña y Cisneros	1816 (23-IX)
1817 (28-VII)	Bernard Franc. Caballero	1824 (27-IX)
1824 (20-XII)	Boniface Lopez y Lido	1827 (22-V)
1827 (25-VI)	Simon de Guardiola	1851 (22-VIII)
1853 (30-III)	J. Caixal y Estrade	1879

L'évêque Caixal cessa d'exercer ses fonctions de coprince d'Andorre en 1869.

1879	Cardinal Salvador Casañas	1901
1901	Ramon Rin Cabañes	1901
1902	Joan Laguarda Fenollera	1906
1906	Joan Benlloch Vivo	1918
1920	Justi Guitart Viladerbo	1940
1942	Ramon Iglesias Navarri	1969
1969	Ramon Malla Call	

(Liste établie d'après « Séries Episcoporum Ecclesiae Catholicae » de P. Pius Bonifacius Gams, 1873.)

10°) LISTE DES COPRINCES FRANÇAIS D'ANDORRE DEPUIS LES COMTES DE FOIX

L'année indiquée est celle d'entrée en fonctions.

1222	Roger Bernard II	Comte de Foix
1241	Roger IV	»
1264	Roger Bernard III	»
1303	Gaston I[er]	»
1315	Gaston II	»
1345	Gaston III Phoebus	»
1391	Mathieu I[er]	»
1391	Isabelle I[er]	»
1412	Jean I[er]	»
1436	Gaston IV	Comte de Foix et roi de Navarre
1479	François Phoebus	» »
1438	Catherine I[er]	» »
1517	Henri I[er]	» »
1555	Jeanne d'Albret	» »
1572	Henri III	de Navarre Henri IV de France
1610	Louis XIII	Roi de France
1643	Louis XIV	»
1715	Louis XV	»
1774	Louis XVI	»

De 1794 à 1806 interruption due à la Révolution française.

1806	Napoléon I[er]	Empereur des Français
1814	Louis XVIII	Roi de France
1824	Charles X	»
1830	Louis-Philippe I[er]	Roi des Français
1848	Louis-Napoléon Bonaparte	Président de la République
1852	Napoléon III	Empereur des Français
1871	Thiers	Président du Gouvernement provisoire.
1873	Maréchal de Mac Mahon	Président de la République
1879	J: Grévy	»
1887	Sadi Carnot	»
1894	Casimir-Périer	»
1895	Félix Faure	»
1899	Emile Loubet	»
1906	A. Fallières	»
1913	Raymond Poincaré	»

1920	Alexandre Millerand	»
1924	Gaston Doumergue	»
1931	Paul Doumer	»
1932	Albert Lebrun	»
1940	Maréchal Pétain	Chef de l'Etat français
1944	Général de Gaulle	Chef du Gouvernement provisoire de la République Française
1947	Vincent Auriol	Président de la République
1953	René Coty	»
1958	Général de Gaulle	»
1969	Georges Pompidou	»

11°) L'ARRÊT LAUGÉ

Cour de Cassation. Chambre criminelle, 9 mai 1845.

Dalloz, 1845.I.223.
Sirey, 1845.I.396.

Extradition : 1° *Pays d'Andorre,* Cour d'Assises, Sursis ;
2° Nullité couverte, Acquiescement.

L'extradition d'un Français, poursuivi pour crime, et réfugié dans le pays d'Andorre, est valablement opérée lorsqu'elle a été autorisée, sur la réquisition d'un magistrat français, par le procureur général syndic chargé du pouvoir exécutif de ce pays ;

En conséquence, c'est à tort que la Cour d'assises, appelée à juger le prévenu, a sursis au débat jusqu'à ce qu'il ait été statué par le gouvernement français sur la validité de l'extradition.

Un accusé traduit en Cour d'assises, après extradition d'un pays étranger, peut invoquer pour la première fois devant cette Cour la nullité de l'extradition, alors même qu'il aurait gardé le silence, à cet égard, pendant toute la procédure d'instruction, et qu'il ne se serait pas pourvu contre l'arrêt de la Chambre des mises en accusation.

L'abbé Laugé, prêtre ex-desservant de la commune de Pradières, accusé de tentative de viol sur la personne d'une jeune fille âgée de moins de quinze ans, s'était réfugié à Saldeü, village situé dans les vallées del'Andorre. Expulsé de ce pays par ordre du pouvoir exécutif et livré à l'autorité française, il attaqua devant la Cour d'assises de l'Ariège son extradition, la qualifiant d'illégale en ce qu'elle aurait été le résultat de la violation par les agents français du territoire d'un Etat neutre et indépendant.

La Cour d'assises, par arrêté du 17 février 1845, motivé de la manière suivant, sursis à statuer jusqu'à ce que le gouvernement eut prononcé sur la validité de l'extradition : « Attendu que la question préjudicielle soulevée par Laugé l'a été d'office par le procureur général du roi devant la Chambre des mises en accusation, qui a déclaré n'y avoir lieu de l'apprécier, et s'est borné à statuer sur la prévention ; qu'il appartient à la Cour d'assises de se livrer à cette appréciation et de décider si, en l'état, et nonobstant l'opposition de l'accusé, il peut être passé outre aux débats ; — Attendu qu'il résulte des actes du procès que Laugé, retiré sur le territoire neutre de l'Andorre, a été arrêté en exécution d'un mandat d'arrêt décerné le 17 novembre 1844, par le juge de paix du canton des Cabannes, prenant la qualité de juge suprême des vallées d'Andorre, et que le procès-verbal de capture dressé par la gendarmerie déclare qu'elle procède en vertu de ce mandat ; — Attendu qu'à la vérité il existe au procès un ordre d'arrestation à la date du même jour, délivré par le procureur général syndic des mêmes vallées, mais que rien n'indique que cet ordre, auquel se trouve apposée une signature qui n'est pas même dûment légalisée, ait précédé le susdit mandat d'arrêt, dans lequel il n'est pas relaté ; — Attendu, au surplus, qu'en admettant qu'il eût été procédé en exécution dudit ordre d'arrestation, il résulte du procès-verbal dressé par la gendarmerie, que les formalités qu'il prescrit n'auraient pas été obser-

vées, et que la capture de Laugé aurait été opérée directement dans l'auberge où il était réfugié, par le brigadier de gendarmerie de Lhospitalet, et les gendarmes qui l'assistaient, et auxquels l'accusé n'aurait dû être livré qu'à la frontière ; que, dans tous les cas, la question de savoir s'il y a eu extradition régulière et valable est une question dont le gouvernement seul est juge, et que l'autorité judiciaire ne saurait décider, même en présence des droits et privilèges que la France exerce sur l'Andorre ; qu'ainsi il y a lieu d'accueillir les conclusions subsidiaires prises au nom et dans l'intérêt de l'accusé » — Pourvoi.

Arrêt (apr. délib. en Ch. du cons.).

La Cour ; — Sur les fins de non-recevoir, opposées par le procureur du roi, demandeur en cassation, contre l'exception préjudicielle présentée par Laugé devant la Cour d'assises de l'Ariège, et tirées, l'une de ce qu'il avait acquiescé à la poursuite dirigée contre lui, nonobstant la forme de son arrestation, l'autre de ce qu'il ne s'est pas pourvu devant la Cour contre l'arrêt de sa mise en accusation, prononcé par la Cour royale de Toulouse, devant laquelle le procureur général de Toulouse avait porté subsidiairement la question de validité de l'extradition ;

Attendu que l'accusé traduit devant la Cour d'assises de l'Ariège avait droit d'invoquer la nullité de l'acte par suite duquel il avait été arrêté sur le territoire neutre d'Andorre et livré à la justice française, qu'il n'a pu être privé de l'exercice de ce droit, soit par le silence qu'il avait gardé avant sa mise en jugement, et duquel on ne peut, sans violer le principe de la défense, faire résulter une fin de non-recevoir, soit par le défaut de pourvoi contre l'arrêt de la Chambre des mises en accusation, cette chambre n'ayant eu compétence que pour apprécier la gravité des charges, et n'ayant pas, d'ailleurs, formellement écarté l'exception préjudicielle ; — Par ces motifs, rejette le premier et le deuxième moyen proposés par le demandeur, contre l'arrêt attaqué ;

Mais, sur le troisième moyen, tiré de l'excès de pouvoir commis par la Cour d'assises de l'Ariège, par le refus qu'elle a fait d'ouvrir les débats sur l'accusation portée contre Laugé, en ordonnant le sursis jusqu'à ce qu'il ait été statué par le gouvernement sur la régularité de son extradition ; — Vu l'art. 408 c. instr. crim., qui attribue compétence à la Cour de cassation, pour prononcer l'annulation des arrêts rendus par les Cours d'assises dans l'instruction et la procédure qui ont été faites devant elles, lorsqu'il a été omis ou refusé de prononcer sur une ou plusieurs réquisitions du ministère public, tendant à user d'une faculté ou d'un droit accordé par la loi et dans les cas d'incompétence ;

Attendu que, lors de l'arrestation de François Laugé sur le territoire de Saldeü, paroisse de Canillo, dans le pays d'Andorre, le 17 novembre 1844, celui-ci était poursuivi criminellement, en vertu d'une ordonnance de prise de corps émanée de la Chambre du conseil du tribunal de Foix, le 31 octobre précédent, alors portée par le ministère public devant la Chambre d'accusation de la Cour royale de Toulouse ; — Attendu que, dans l'état des relations existantes légalement, résultant des anciens usages établis de temps immémoriaux et définitivement consacrés par le décret législatif du 27 mars 1806, entre la France et le pays d'Andorre, l'extradition d'un Français poursuivi pour crime, et réfugié dans ces vallées, peut être valablement opérée, sur la réquisition d'un magistrat français agissant en vertu d'un mandat de justice délivré régulièrement ;

Attendu que l'extradition de l'accusé Laugé a été autorisée expressément sur la réquisition du juge de paix du canton de Cabannes, arrondissement de Foix, lequel est en même temps juge français du pays d'Andorre, par le procureur général syndic chargé du pouvoir exécutif dans ces vallées ; Attendu que, en cet état des faits, il ne se présentait aucune difficulté qui intéressât les relations de la France avec les autorités du territoire neutre d'Andorre, et qui, dès lors, fût de nature à nécessiter une décision préalable du gouvernement français ; — D'où il suit que, en ordonnant un sursis jusqu'à ce que le gouvernement eût statué sur le caractère et les effets de l'extradition, la Cour d'assises de l'Ariège a méconnu les règles de sa compétence et commis un excès de pouvoir ; — Casse.

Du 9 mai 1845. — Ch. crim. — M. Laplagne-Barris, pr. — M. Isambert, rapp. — M. Dupin, proc. gén., c. conf.

12°) L'ARRÊT VIVES

Cour de Cassation. — Chambre criminelle, 12 mai 1859.

Sirey, 1859.I.975.
Dalloz, 1859.I.89.

Le Français qui se rend coupable dans la vallée d'Andorre d'un crime contre un étranger, peut être poursuivi devant les tribunaux français : la France ayant un droit de suzeraineté sur ce pays, le crime ne saurait être considéré comme ayant été commis en pays étranger. (Décr. 27 mars 1806 ; Cod. instr. crim. 7).

(Vives) — Arrêt.

La Cour ; — Sur le moyen tiré de la violation de l'art. 7, Cod. instr. crim., en ce que le crime, ayant été commis, par un Français sur un étranger, en pays étranger, ne pouvait être poursuivi en France : — Attendu que la vallée d'Andorre est, à l'égard de notre pays, dans une position exceptionnelle ; que, d'après d'anciens usages consacrés par le décret du 27 mars 1806, nous y exerçons un droit de suzeraineté, et, par notre viguier, une action administrative et judiciaire, qui ne permettent pas de considérer son territoire comme étranger ; et que, dès lors, la loi pénale française peut s'y étendre à l'égard des Français ; qu'il est d'autant plus nécessaire de maintenir cette protection à ce pays, que les autorités andorranes ne peuvent, d'après leur constitution, poursuivre les criminels d'origine étrangère ; que les repousser, lorsque, comme dans l'espèce, elles remettent, après information, le prévenu à la justice française, ce serait assurer l'impunité au crime ; — Rejette le pourvoi contre l'arrêt rendu, le 13 avril 1858, par la Cour d'assises des Pyrénées-Orientales, etc.

Du 12 mai 1859. — Ch. crim. — Prés., M. Vaisse. — Rapp., M. Plougoulm. — Concl. conf., M. Guyho, av. gén.

13°) L'ARRÊT DUEDRA

Dalloz, 1906.II.164.
Sirey, 1906.II.286.

Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1906, p. 538.

Trib. corr. de Toulouse, 22 nov. 1905 — Etranger, Résidence, Déclaration, Pays d'Andorre, Andorrans, Inapplicabilité.

Le territoire de la République d'Andorre ne pouvant être considéré comme un territoire étranger, un citoyen andorran venant en France ne saurait être astreint à faire la déclaration prescrite par l'art. 1er de la loi du 8 août 1893 sur le séjour des étrangers en France.

(Min. pub. c. Duedra) — Jugement.

Le Tribunal ; — Attendu que la Vallée d'Andorre est à l'égard de notre pays dans une situation exceptionnelle ; que nous y exerçons un droit de souveraineté et une action administrative et judiciaire qui ne permettent pas de considérer son territoire comme étranger ; — Attendu, dès lors, que Duedra, citoyen andorran, ne peut être astreint à la déclaration prescrite par l'art. 1er de la loi du 8 août 1893 ; — Par ces motifs, relaxe sans dépens.

Du 22 nov. 1905. — Trib. corr. de Toulouse. — M.M. Ramet, pr. — Bouniols, subst. — Marc Frayssinet, av.

14°) L'AFFAIRE MASSIP C/ CRUZEL

— Trib. Perpignan, 6 décembre 1951
Sirey, 1952.II.151.
Dalloz, 1952.J.67.

— Cour d'appel Montpellier, 23 juillet 1952
Gaz. Pal. 1952.II.312.
Dalloz 1952.J.764.

— Cour de Cassation (Ch. civ. 1re section), 22 mars 1960
Dalloz, 1960, Sommaires 72.

PREMIÈRE INSTANCE

TRIB. DE PERPIGNAN, 6 décembre 1961

1° Andorre (Vallée d'), Caractère juridique, Protectorat français, Caractère de Territoire étranger (défaut de), Tribunal supérieur d'*Andorre*, Siège en France, Décisions exécutoires en *Andorre* — 2° Caution « Judicatum solvi », Demandeur Andorran, Caractère étranger (défaut de), Exception « judicatum solvi », Rejet.

1° L'Andorre n'est pas un Etat étranger, ni même un Etat souverain pouvant conclure des conventions diplomatiques, mais une principauté dont le coprince est le chef de l'Etat français et située en droit comme en fait sous le protectorat de la France.

En effet, les jugements rendus par les tribunaux français en matière pénale sont exécutoires dans les vallées d'Andorre sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure d'extradition, et le tribunal supérieur d'Andorre, où ne figurent que des magistrats français et qui siège en France, prononce des arrêts en dernier ressort qui sont rendus au nom du président de la République française, qui est en même temps coprince d'Andorre, et qui fait assurer en cette deuxième qualité les décisions prises en son nom, en vertu de sa première qualité.

2° Le sujet andorran, demandeur devant un tribunal français, n'est donc pas astreint à la caution « judicatum solvi » (C. civ. 16).

D'ailleurs, le principe de la réciprocité législative dispenserait les Andorrans de la caution « judicatum solvi », aucune caution de ce genre n'étant réclamée en Andorre aux étrangers plaidant devant les tribunaux andorrans (Id.).

Enfin, l'art. 17 de l'ordonnance du 2 nov. 1945 dispensant de la dite caution les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié, il en est de même pour les Andorrans auxquels le visa du viguier de France, apposé sur les laissez-passer à destination de la France, confère plus de privilèges qu'une carte de résident privilégié (Id.).

(Massip c. Cruzel) — Jugement.

Le Tribunal ;

Attendu qu'assigné par Massip aux fins de payement de la somme de 209.400 pesetas et de celle de 300.000 fr. de dommages-intérêts, Cruzel oppose l'exception de la caution judicatum solvi, conformément à l'art. 16, C. civ., motif pris de ce que le demandeur, négociant domicilié à Andorre-la-Vieille, est sujet andorran ;

Attendu que l'Andorre n'est pas un Etat étranger ; qu'elle n'est pas même un Etat souverain pouvant passer des conventions diplomatiques ;

Attendu que l'Andorre est une principauté dont le coprince est le chef de l'Etat français, président de la République française ; qu'elle est en droit comme en fait sous le protectorat de la France ;

Attendu que les jugements rendus par les tribunaux français en matière pénale sont exécutoires dans les vallées sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure d'extradition (Cass. crim., 9 mai 1845 (S. 1845.1.396, p. 1817.1.178) ; 12 mai 1859 (S. 1859.1.975, p. 1860.1.127) ; que le Tribunal supérieur d'Andorre, où ne siègent que des juges français et qui siège à Perpignan, prononce en « tercera sala » des arrêts en dernier ressort ; que ces arrêts sont rendus « au nom du président de la République française », — qui est en même temps coprince d'Andorre — et qui fait assurer en cette deuxième qualité, les décisions prises en son nom en vertu de sa première qualité ;

Attendu que consulté par le tribunal, M. le Préfet des Pyrénées-Orientales, délégué permanent de la France pour l'Andorre, a précisé par lettre du 28 novembre 1951 — laquelle visée ne varietur, sera jointe au dossier du greffe — que les ressortissants andorrans se rendent en France munis d'un passeport délivré par le syndic général des vallées sur lequel M. le Viguier de France en Andorre appose son visa leur permettant d'exercer n'importe quelle activité sans être assujettis à effectuer d'autres formalités administratives ; que le texte de ce visa est « le titulaire du présent passeport est dispensé de la carte d'identité des étrangers et peut occuper en France toute profession et tout emploi sans aucune formalité. La présente mention vaut autorisation de séjour en France sans limitation de durée » ;

Attendu que, commentant ces dispositions administratives, M. le Délégué permanent estime que le mot « passeport » ne paraît pas correspondre à la nature exacte de la pièce ainsi délivrée et visée par les autorités andorrannes, qui est à la fois : *a*) un titre de voyage ; *b*) une carte d'identité ; *c*) une carte de travail ; qu'observant enfin que seuls les ressortissants d'un Etat souverain — ce qui n'est pas cas pour les Andorrans — peuvent bénéficier d'un passeport national, il conclut que les Andorrans jouissent dans les pays étrangers de la protection diplomatique et consulaire française ; qu'ils ne peuvent donc être assimilés à des étrangers mais doivent bien être considérés comme des protégés français ;

Attendu qu'il appert de ces précisions émanant de M. le Délégué permanent que c'est bien le visa du viguier de France qui confère au titre remis aux Andorrans sous l'appellation de « passeport » son caractère officiel et sa pleine valeur ;

Attendu qu'en admettant même que l'on doive considérer l'Andorre comme un pays étranger, le principe de la réciprocité législative dispenserait les Andorrans de la caution judicatum solvi ; aucune caution de ce genre n'étant réclamée en Andorre aux étrangers plaidant devant les tribunaux andorrans ;

Attendu encore que l'art. 17 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dispense de la dite caution les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié et que le visa du viguier de France, apposé sur le laissez-passer d'un Andorran qui vient en France, donne à celui-ci ainsi qu'il a été précisé plus haut, plus de privilèges qu'une carte de résident privilégié ;

Par ces motifs :

Rejette l'exception opposée par Cruzel, etc.

Du 6 déc. 1951 — Trib. civ. de Perpignan.

APPEL

COUR D'APPEL DE MONTPELLIER (1re Ch.), 23 juillet 1952

Exceptions et fins de non recevoir — Caution « judicatum solvi » — Art. 16 du C. civ. — Conditions d'application — Demandeur andorran — Qualité d'étranger (Non). — Caution non exigible.

Les Andorrans ne sont pas tenus de fournir la caution « judicautm solvi » ; en effet, à raison de sa condition juridique spéciale, le territoire des Vallées d'Andorre, qui n'est pas un pays souverain ou une personne de droit international, mais une coseigneurie placée sous le protectorat conjoint du Président de la République française et de l'évêque espagnol d'Urgel, ne constitue pas, au regard de la France, un pays étranger.

D'ailleurs, les ressortissants andorrans qui se rendent en France et auxquels le syndic général des Vallées délivre un document, dit passeport, visé par le viguier de France, qui leur tient lieu à la fois de titre de voyage, de carte d'identité et de carte de travail et qui leur permet, sans autre formalité administrative, de séjourner en France sans limitation de durée et d'y exercer toute profession, sont ainsi placés dans une situation plus favorable que les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié, dispensés de la caution « judicatum solvi » par l'art. 17 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Cruzel c. Massip

LA COUR, — Statuant sur l'appel d'un jugement du Tribunal civil de Perpignan du 5 décembre 1951 (rapporté *Gaz. Pal.* 1952.1.103) ;

Attendu que Massip, sujet andorran, négociant, domicilié à Andorre-la-Vieille, ayant assigné Cruzel, transitaire à Perpignan, en paiement d'une somme de 209.400 pesetas et en dommages-intérêts, le défendeur a opposé l'exception de caution « judicatum solvi » en vertu de l'art. 16 C. civ. ;

Attendu que, par un jugement du 6 décembre 1951, le Tribunal civil de Perpignan a débouté Cruzel de son exception et l'a condamné aux dépens de l'incident ;

Attendu que Cruzel soutient, sur son appel, que Massip est un ressortissant étranger et que, demandeur principal, il doit, bien que protégé français, fournir la caution « judicatum solvi » ;

Attendu que le Tribunal a, à juste titre, considéré qu'à raison de sa condition juridique spéciale, le territoire des Vallées d'Andorre ne constituait pas, au regard de la France, un pays étranger ;

Attendu qu'il s'agit, en effet, non d'un Etat souverain ou d'une personne de droit international, mais d'une coseigneurie, vestige des institutions féodales, placée sous le protectorat conjoint du Président de la République française, qui a succédé aux droits des comtes de Foix, et de l'évêque espagnol d'Urgel ;

Attendu que la suzeraineté du coprince français sur ce territoire se manifeste principalement par l'action administrative et judiciaire de notre viguier, laquelle ne permet pas de considérer le dit territoire comme étranger, bien qu'il relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français ;

Attendu, d'autre part, que, selon certains, il résulterait nécessairement de ce que le coprince français a droit de justice en Andorre, que les décisions rendues par les tribunaux français au nom de la République sont exécutoires de plein droit dans les Vallées, où il n'existe pas plus de procédure d'exequatur que d'extradition, l'exécution s'effectuant par les soins du représentant du coprince français, sans intervention d'aucune autorité ; que s'il en est bien ainsi, le Français qui plaide contre un Andorran ne court pas, s'il gagne son procès, les risques auxquels a entendu parer l'art. 16 C. civ. en ce qui concerne le recouvrement des frais et des dommages-intérêts ;

Mais attendu que si ce principe est couramment admis en matière pénale, il ne semble pas en avoir été fait jusqu'ici application dans la pratique à des jugements civils, et que l'absence de tout usage sur ce point, alors que l'Andorre obéit à des règles coutumières, peut faire naître quelque incertitude touchant la pertinence d'un argument, au surplus surabondant ;

Attendu, enfin, qu'aux ressortissants andorrans qui se rendent en France, le syndic général des Vallées délivre un document dit passeport, visé par le viguier de France, qui leur tient lieu à la fois de titre de voyage, de carte d'identité et de carte de travail et qui leur permet, sans autre formalité administrative, de séjourner en France sans limitation de durée et d'y exercer toute profession ; qu'ils sont ainsi placés dans une situation plus favorable que les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié, dispensés de la caution « judicatum solvi » par l'art. 17 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que Massip est titulaire d'un tel passeport, régulièrement délivré le 7 juillet 1952 ;

Par ces motifs — Confirme purement et simplement le jugement entrepris.

MM. Goubier, 1er prés. ; Courteaud, subst. proc. gén. — Mes Grégory et Muchart, av.

Note — L'arrêt ci-dessus confirme le jugement du Tribunal civil de Perpignan du 6 décembre 1951 (*Gaz. Pal.* 1952.1.103 — D. 1952.67).

Cour de cassation (Ch. civ., 1re sect), 22 mars 1960

Exceptions et fins de non recevoir — Caution « judicatum solvi » — Art. 16 C. civ. — Conditions d'application — Demandeur andorran — Qualité d'étranger (Non) — Caution non exigible.

Les Andorrans ne peuvent être considérés, au regard de l'art. 16 C. civ. comme des étrangers soumis à la caution « judicatum solvi ».

CRUZEL c. MASSIP

Pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour de Montpellier du 23 juillet 1952 (*Gaz. Pal.* 1952.2.312) — Arrêt :

LA COUR ; — Sur le moyen unique pris en ses deux branches : Attendu qu'il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué, confirmatif, que Massip, sujet andorran, ayant assigné Cruzel transitaire à Perpignan, en paiement d'une somme et en dommages-intérêts, le défendeur, arguant de l'art. 16 C. civ. a opposé l'exception de « judicatum solvi » ;

Attendu qu'il est soutenu par le pourvoi qu'en premier lieu, en l'absence de traité diplomatique, la Cour d'appel rejette à tort cette exception et dispense de la dite caution un demandeur ressortissant d'une principauté relevant d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français ; qu'en second lieu, aucune similitude ne saurait exister avec le cas d'un étranger résident privilégié en France ;

Mais attendu que la décision attaquée relève que le territoire des Vallées d'Andorre, fief sans existence internationale est « une coseigneurie », vestige des institutions féodales et que la suzeraineté du coprince français, le Président de la République, se manifeste principalement par l'action administrative et judiciaire du Viguier de France ; qu'il n'est également pas contesté que le Tribunal supérieur d'Andorre, composé exclusivement de juges français, siège à Perpignan ; que la Cour d'appel déduit, à juste titre, de cette situation juridique spéciale, que les Andorrans, ne peuvent être considérés au regard de l'art. 16 C. civ. comme des étrangers soumis à la caution « judicatum solvi » ; que la 1re branche du moyen n'est donc pas fondée et que, dans ces conditions, la seconde branche se révèle sans intérêt ; — d'où il suit que la Cour d'appel a légalement justifié sa décision ;

Par ces motifs, — Rejette.

MM. Battestini, 1er prés. ; Lenoan, rapp. ; Jodelet, av. gén. ; Me Hersant, av.

15°) L'ARRÊT BOEDECKER ET RONSKI

Cour d'appel de Montpellier, 18 octobre 1962.

Revue générale de droit international public, oct.-nov. 1963, p. 936.

Condition internationale des *Vallées d'Andorre :* applicabilité de la procédure d'extradition (Cour d'appel de Montpellier, 16 octobre 1962, Boedecker et Ronski).

Des prévenus refoulés d'Andorre en France ne peuvent valablement prétendre qu'il s'agit d'une extradition d'Andorre en France.

En effet, le territoire des Vallées d'Andorre, fief sans existence internationale, est une « coseigneurie », vestige des institutions féodales, placée sous le protectorat conjoint du Président de la République française qui a succédé aux droits des comtes de Foix, et de l'évêque espagnol d'Urgel. La suzeraineté du coprince français sur ce territoire se manifeste principalement par l'action administrative et judiciaire du viguier de France, laquelle suzeraineté ne permet pas de considérer le dit territoire comme étranger, bien qu'il relève d'une double autorité, distincte de celle de l'Etat français.

Il n'existe dans ce territoire non souverain et qui n'a pas, en droit international, une personnalité indépendante, ni procédure d'exequatur, ni d'extradition. L'Andorre n'est pas un Etat étranger, elle n'est même pas un Etat souverain pouvant passer des conventions diplomatiques.

La Chambre d'accusation, — Vu la demande d'arrestation provisoire télégraphique adressée le 7 août 1962 par la Sûreté Nationale de Paris au Délégué permanent pour l'Andorre à Perpignan concernant Boedecker Klauss et delle Ronski Ellen, objet de mandats d'arrêts des 14 et 21 juin 1962, décernés par le Tribunal cantonal de Hanovre (Allemagne fédérale) ;

Vu la demande d'extradition formée le 24 août 1962 par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne à l'encontre de ses ressortissants allemands, savoir : 1° Ronski Ellen, née le 20 mai 1943 à Hanovre, dernier domicile à Isernhagen (Burgdorf), objet d'un mandat d'arrêt décerné le 16 août 1962 par le Tribunal cantonal de Hanovre du chef de vol, d'abus de confiance, d'escroquerie, en connexité avec manquement à la fidélité (Untreue) et de falsification d'un document (un chèque), infractions prévues et punies par les art. 242, 246, 247, 263, 266 et 267 C. pén. allemand ; 2° Boedecker Klauss, né à Lubeck le 4 septembre 1931, dernier domicile à Métel, canton de Neustadt, Rubenbergé, objet d'un mandat d'arrêt délivré le 17 août 1962 par le Tribunal cantonal de Hanovre du chef d'escroquerie en récidive, de vol, de recel continu, de provocation au manquement à la fidélité (Untreue) en connexité avec un détournement, au vol et à l'escroquerie, en connexité avec une falsification d'un document (un chèque) infractions prévues et punies par les art. 48, 50, 242, 246, 247, 263, 266 et 267 C. pén. allemand ;

Vu la nouvelle demande d'extradition datée du 1er septembre 1962 par laquelle le Gouvernement requérant a spécifié qu'il exceptait des infractions visées dans le mandat d'arrêt délivré le 16 août 1962 contre Ronski Ellen, les délits de vols que celle-ci a commis au préjudice de

son père, Ronski Adolphe, et qui restent sans sanctions pénales, en application de l'art. 247 § 2 C. pén. allemand ;

Vu les interrogatoires des inculpés auxquels il a été procédé le 10 août 1962 par le procureur de la République de Perpignan et le 28 septembre 1962 par le procureur général près la Cour de céans,

Attendu qu'aux débats tant Ronski Ellen que Boedecker Klauss ont maintenu leur refus de se laisser extrader ;

Attendu que M. l'Avocat général conclut au rejet de l'exception soulevée par la défense, à la régularité de la procédure d'extradition et à ce que la Chambre d'accusation émette un avis favorable à la double extradition requise, compte tenu de ce que le Gouvernement fédéral requérant fait abstraction des délits de vol et d'escroquerie commis par Ronski Ellen au préjudice de son père, Ronski Adolphe, vols qui sont d'ailleurs couverts par l'immunité pénale de l'art. 380 C. pén. français ;

Attendu que Me Guizard, conseil de Boedecker et de Ronski Ellen soutient : 1° que les conditions légales de l'extradition de Boedecker et de Ronski Ellen ne se trouvent pas réunies, le territoire d'Andorre, sur lequel les deux prévenus ont été arrêtés, puis livrés à la brigade de gendarmerie française de La Tour-de-Carol, constituant, non pas un territoire de la République française, mais un territoire propre ; 2° qu'il y a donc eu une première extradition d'Andorre en France, extradition irrégulière, puisqu'elle se ramenait à une simple arrestation à la frontière française sans formalité préalable d'extradition ; 3° qu'à défaut de traité d'extradition entre la France et la République fédérale allemande, seule la loi du 10 mars 1927 est applicable ; 4° que les conditions légales de l'extradition, telles qu'elles ont été fixées par la susdite loi, ne sont pas remplies et que, pas davantage, la procédure prévue par ladite loi n'a été respectée ; que le défenseur conclut donc à l'avis défavorable sur la double demande d'extradition ;

Sur ce : — Attendu que la Chambre d'accusation, qui n'a pas à aborder le fond du débat, doit se borner à examiner la régularité de la demande d'extradition, à apprécier sa conformité aux traités, à la loi sur l'extradition elle-même et aux principes du droit public français, notamment aux principes de la liberté de la défense ; qu'à cette règle il n'existe qu'une exception : c'est en cas d'erreur évidente (art. 16, § 2) ;

Attendu que, dans la cause, il n'existe aucune erreur évidente, qui n'est d'ailleurs, nullement alléguée par la défense ;

Attendu qu'entre la France et l'Allemagne fédérale il n'existe, à l'heure actuelle, aucune convention d'extradition ; qu'il échet, dès lors, de se reporter à la loi française du 10 mars 1927 qui constitue le droit commun de l'extradition et qui, en son art. 1er, détermine les conditions, la procédure et les effets de l'extradition ;

Attendu que les prévenus ne peuvent, valablement, prétendre qu'il s'agit d'une extradition d'Andorre en France ; qu'en effet le territoire des Vallées d'Andorre, fief sans existence internationale, est une « coseigneurie » vestige des institutions féodales, placée sous le protectorat conjoint du Président de la République française, qui a succédé aux droits des comtes de Foix et de l'évêque espagnol d'Urgel ; que la suzeraineté du coprince français sur ce territoire se manifeste principalement par l'action administrative et judiciaire du viguier de France, laquelle suzeraineté ne permet pas de considérer ledit territoire comme étranger, bien qu'il relève d'une double autorité, distincte de celle de

l'Etat français ; qu'il n'existe, dans ce territoire non souverain et qui n'a pas, en droit international, une personnalité indépendante, ni procédure d'exequatur, ni d'extradition ; que l'Andorre n'est pas un Etat étranger, qu'elle n'est même pas un Etat souverain pouvant passer des conventions diplomatiques (Montpellier, 23 juillet 1952, arrêt confirmé par la Cour de cassation du 22 mars 1960, *Gaz. Pal.*, 1960.1.357) ;

Attendu que, pour mieux éclairer le débat, il échet d'observer que l'Andorre, petit pays constitué par trois vallées orientées vers l'Espagne, a une superficie de 465 km2 ; qu'elle a 8.000 habitants environ, soit 6.000 Andorrans, une centaine de Français et environ 1.800 Espagnols ; que, du point de vue international, elle est simplement une réunion de six villages ou paroisses formant une seigneurie, représentée, avec l'accord des coprinces, au point de vue international, par la France ; que chaque coprince a institué une délégation permanente qui administre, en son nom, les Vallées d'Andorre ; que c'est le préfet des Pyrénées-Orientales qui est le délégué permanent de la France ; qu'il possède le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qu'il exerce par l'entremise du viguier ; que, de plus, il représente l'Etat français dans l'exercice de ses droits de souveraineté vis-à-vis des autorités andorranes et dans ses relations avec l'évêque d'Urgel ; qu'enfin chaque coprince désigne un viguier ;

Sur l'exception de nullité : — Attendu que des procès-verbaux de la brigade de gendarmerie de La Tour-de-Carol en date du 9 août 1962, il résulte qu'à la suite d'une réquisition du parquet de Perpignan, lui-même requis par le préfet des Pyrénées-Orientales, délégué permanent de la France en Andorre, en vue de ramener à exécution le télégramme adressé le 7 août 1962 par la Sûreté nationale de Paris, prescrivant l'arrestation provisoire, sur mandats d'arrêt délivrés contre Boedecker et Ronski Ellen par le Tribunal cantonal de Hanovre et ce dans la mesure où les deux fugitifs pourraient être découverts sur le territoire français, les gendarmes de la dite brigade se sont mis en rapport avec le viguier français à Andorre-la-Vieille qui, le même jour, a ramené les deux fugitifs à la frontière, au Pas-de-la-Case, par l'intermédiaire de la police de la principauté où, étant sur le sol français, les gendarmes français, porteurs de l'ordre d'arrestation télégraphique, ont procédé à l'arrestation régulière de Boedecker et de Ronski Ellen ;

Attendu qu'il est ainsi établi que le viguier de France, apprenant l'existence de mandats d'arrêts contre Boedecker et Ronski Ellen, réfugiés en Andorre, a procédé au refoulement des réfugiés hors de ce territoire ; qu'il s'agissait là, non pas d'une extradition qui n'était même pas demandée par le Gouvernement français, lui-même requis d'extrader, mais d'une mesure de police que le viguier de France a le droit de prendre contre tout étranger, suspecté de ne pas lui offrir des garanties suffisantes d'ordre et de moralité, en l'état des mandats délivrés contre les deux réfugiés ; qu'il s'ensuit que les deux inculpés ne sont pas fondés à soutenir qu'ils ont été extradés d'Andorre en France, ni que cette extradition serait irrégulière et même nulle ; qu'il échet, en conséquence, de rejeter ce moyen ;

Attendu que la France étant pays requis, il y a lieu de se référer à la loi française seule pour apprécier si les conditions de fond et de forme se trouvent être ou non respectées.

Attendu que les pièces produites par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, requérant, sont régulières et conformes aux prescriptions de la loi du 10 mars 1927 ; qu'il en appert, en ce

qui concerne l'inculpée, Ronski Ellen, que celle-ci employée comme comptable dans l'entreprise de son père, est fortement soupçonnée d'avoir, le 25 mai 1962, alors qu'elle venait d'avoir tout juste 19 ans, détourné une somme de 5.883,94 D.M. qu'elle devait verser aux ouvriers à titre de salaires, ainsi qu'une somme de 701 D.M. qu'elle avait reçue d'un client aux fins de remise à son père ; d'avoir, le même jour, 25 mai 1962, dérobé à son père un carnet de chèques sur la Caisse d'épargne de Burgdorf ; d'avoir, pour se procurer d'autres sommes d'argent, au détriment de son père, rempli un des chèques volés ; d'avoir imité la signature de son père ; d'avoir déposé ce chèque à la succursale de la Caisse d'épargne de Burgdorf à Grosburgwedel et d'avoir encaissé la somme de 6.200 D.M. montant du chèque falsifié et, enfin, de s'être, le même jour encore, emparée, avec le concours de son amant Boedecker Klauss, de la voiture automobile, marque Mercedès B.U.P. 88, appartenant à son père et d'avoir quitté Isernhaben avec cette voiture, en emportant le carnet de chèques et la somme de 12.784,94 D.M. pour se réfugier en Andorre ;

Attendu que ces faits constituent les infractions aux textes visés dans le mandat d'arrêt ;

Attendu qu'il en appert, quant à Boedecker Klauss, que celui-ci est fortement soupçonné : 1° d'avoir alors que son entreprise de transport était en faillite depuis le 15 juillet 1961 et qu'il était, depuis, sans ressources, acheté, le 20 février 1962, au marchand d'automobiles Wiegmann, à Sulingen, une voiture d'occasion marque Opel au prix de 2.500 D.M. payable à terme ; d'avoir remis à son vendeur, comme premier acompte, un chèque sans provision de 638 D.M. ; 2° d'avoir, le 25 mai 1962, incité Ronski Ellen, avec laquelle il pensait prendre la fuite, à détourner la somme de 5.885,94 D.M., ainsi que la somme de 701 D.M. dont il est parlé plus haut, à soustraire un carnet de chèques à son père, à falsifier un de ces chèques pour une somme de 6.200 D.M. et à encaisser le montant à la Caisse d'épargne de Burgdorf ; 3° d'avoir, le même jour, 25 mai 1962, agissant ensemble ou de concert avec Ronski Ellen, soustrait frauduleusement à Isernhagen la voiture automobile marque Mercédés, appartenant à Ronski Adolphe, père ; d'avoir, en emportant la somme de 12.784,94 D.M. et le carnet de chèques volé, quitté, avec la voiture volée, Isernhagen pour séjourner quelque temps en Allemagne fédérale et se réfugier ensuite à l'étranger ;

Attendu que ces faits constituent les infractions aux textes visés dans le mandat d'arrêt ;

Attendu que si le Gouvernement requérant a, par sa lettre du 1er septembre 1962, except les délits de vol et d'escroquerie commis par Ronski Ellen au préjudice de son père, conformément à l'article 247 § 2 C. pén. allemand, il échet d'observer que, suivant la doctrine et la jurisprudence françaises, l'immunité de l'art. 380 s'étend à tous les délits qui sont de la même nature que le vol, tels que les délits d'escroquerie et d'abus de confiance ;

Attendu, quant au délit d'« Untreue » prévu par l'art. 266 C. pén. allemand et qu'on peut traduire difficilement par « indélicatesse », ou « manquement à la fidélité », qu'il n'est pas prévu par le Code pénal français ; qu'il échet, dès lors, en application de l'art. 4, § 4 de la loi du 10 mars 1927, de ne pas accorder l'extradition des chefs de vol, d'abus de confiance et de détournement, d'escroquerie et d'Untreue, mais d'émettre un avis favorable quant à l'extradition du chef d'inculpation de faux ; qu'en effet, l'art. 380 ne peut faire obstacle à la pour-

suite pénale d'un faux qui est un crime contre la paix publique et qui peut porter préjudice à des tiers et qui existe, d'ailleurs, indépendamment, de l'objet que son auteur aurait eu principalement en vue (Garçon, C. pén. annoté, art. 380, § 63) ;

Attendu, quant aux faits reprochés à Bodecker, que le recel est punissable tant en droit français qu'en droit allemand (art. 380 dernier alinéa) ; que la coopération de Boedecker au vol de la voiture Mercédès, commis par Ronski Ellen au préjudice de son père, constitue la coaction punissable à la charge de Boedecker ; que si les faits de complicité par provocation reprochés à Boedecker au sujet des vols, détournements de fonds et d'escroquerie commis par Ronski Ellen et couverts par l'immunité de l'art. 380 ne sont pas punissables d'après la jurisprudence française, il n'en demeure pas moins que les faits de coaction ou de complicité de Boedecker dans la falsification du chèque par Ronski Ellen d'un montant de 6.200 D.M. sont punissables en droit français ; qu'il échet, en conséquence, et en application de l'art. 4 § 4 de la loi du 10 mars 1927, d'exclure de l'extradition de Boedecker les chefs d'inculpation, de complicité de manquement à la fidélité (Untreue), mais d'émettre un avis favorable quant à l'extradition de Boedecker du chef d'escroquerie au préjudice du vendeur d'autos Wiegmann, du chef de recel des sommes d'argent détournées par Ronski Ellen, du chef de vol de la voiture Mercédès par coaction ou de complicité dans la falsification du chèque de 6.200 D. 200 D.M. par Ronski Ellen ;

Attendu, quant à la demande du Gouvernement requérant tendant à la remise de tous les objets ayant été trouvés en possession de Boedecker et de Ronski Ellen ou déposés ailleurs par eux, qu'elle est fondée, en application de l'art. 29 de la loi du 10 mars 1927 et qu'il y a lieu d'y faire droit ;

Attendu qu'il n'est pas contesté que ces infractions ont le caractère d'infractions de droit commun ; qu'il échet, en conséquence, de rejeter toute opposition des inculpés Boedecker et Ronski Ellen à leur extradition ;

Par ces motifs — Vu les art. 4, 5, 9, 11, 13, 14 et 16 de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition ; — Vu l'art. 304 C. pén. ; — Rejetant, comme non fondés, tous moyens et conclusions contraires ; — Dit et juge que les conditions légales de l'extradition sollicitée sont remplies et émet l'avis qu'il y a lieu d'accueillir favorablement la demande d'extradition de Ronski Ellen et de Boedecker Klauss ressortissants allemands, mais pour les infractions suivantes seulement, savoir : contre Ronski Ellen, du chef de falsification d'un document (un chèque de 6.200 D.M.) au préjudice d'Adolphe Ronski, père ; — Contre Boedecker Klauss, du chef d'escroquerie, ou récidive, d'une somme de 3.500 D.M. au préjudice du vendeur d'autos Wiegmann, du chef de recel des sommes d'argent s'élevant au total à 12.784,94 D.M. obtenues par Ronski Ellen à l'aide de détournements et de falsifications d'un chèque, du chef de vol d'une voiture automobile, marque Mercédès 180 D immatriculée B.U.P. 88 au préjudice d'Adolphe Ronski père, vol commis en coaction avec Ronski Ellen, et, enfin, du chef de coaction ou de complicité dans la falsification du chèque de 6.200 D.M. par Ronski Ellen au préjudice de son père ; — Ordonne la remise au Gouvernement fédéral d'Allemagne aux fins de restitution à leurs légitimes propriétaires de tous les objets ayant été trouvés en possession de Ronski Ellen et de Boedecker Klaus, au moment de leur arrestation ou déposés ailleurs par eux ...

16°) L'ARRÊT ELSEN ET LA CIE LE PATRIMOINE C/ HOIRS BOUILLOT

Cour d'appel de Dijon, 10 novembre 1967.

Gaz. Pal., 1968.J.231.

1° Etrangers — Conditions des étrangers en France et des Français à l'étranger — Compétence des tribunaux français (art. 14 C. civ.) — Principauté d'Andorre — Application.

2° Andorre (Principauté d') — Etat souverain — Effets — Obligations contractées par un étranger sur le territoire d'Andorre à l'égard d'un Français — Compétence des tribunaux français en vertu de l'art. 14.

1° L'art. 14 C. civ. édicte que l'étranger, même non résidant en France, pourra être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français.

2° La principauté d'Andorre, qui n'est pas soumise à la législation française et qui relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français, ne peut être considérée comme faisant partie intégrante du territoire français et par suite constitue un pays étranger qui entre dans le cadre des prévisions de l'art. 14 C. civ. ; par application du texte de cet article un sujet belge peut être attrait devant les Tribunaux français pour les obligations par lui contractées envers un Français sur le territoire de la Principauté d'Andorre.

Elsen et la Cie Le Patrimoine c. hoirs Bouillot

La Cour, — Statuant sur le contredit formé par Elsen et la Cie Le Patrimoine, à un jugement du 27 juin 1967, par lequel le Tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône a rejeté le déclinatoire de compétence « ratione loci » présenté par les cons. Bouillot :

Attendu que Elsen et la Cie Le Patrimoine demandent à la Cour de dire, d'une part, que la Principauté d'Andorre n'est pas un Etat étranger, mais une principauté sous souveraineté française, et, par suite, que l'obligation prétendument contractée ne l'ayant pas été dans un Etat étranger, l'art. 14 C. civ. ne peut recevoir application et elle est incompétente « ratione loci », d'autre part, que la décision rendue par les Corts n'étant pas une décision étrangère, la dite décision n'a pas besoin d'être assortie de l'exequatur et a l'autorité de la chose jugée ;

Attendu que les cons. Bouillot demandent à la Cour de déclarer irrecevable le contredit formé par Elsen et la Cie Le Patrimoine, ceux-ci n'ayant pas désigné, ni dans le déclinatoire de compétence ni dans le contredit, la juridiction devant laquelle ils demandaient que l'affaire soit portée, et, subsidiairement, de débouter Elsen et la Cie Le Patrimoine de leurs prétentions ;

Attendu que le 1er octobre 1964 à Forn-del-Calc, sur le territoire de la principauté d'Andorre, la Vve Bouillot a été tuée au cours d'une collision qui s'est produite entre l'automobile conduite par Boutet, qui la transportait gratuitement, et l'automobile de Elsen, de nationalité belge, domicilié à Andorre, qui circulait en sens inverse ; que, prévenu d'homicide par imprudence simple, Elsen a été condamné par jugement du 25 novembre 1965, rendu par les Corts de la ville d'Andorre-la-Vella (principauté d'Andorre), à payer d'une part, 4.000 pesetas d'amende, d'autre part, une indemnité de 250.000 pesetas attribuée d'office aux héritiers de la Vve Bouillot ; que, se prévalant de l'art. 14 C. civ., les fils de la dite veuve, prénommés Gérard et Jean-Paul, ont assigné en déclaration de responsabilité et en dommages-intérêts devant le Tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône Elsen et son assureur la Cie Le Patrimoine ; que ceux-ci ont soulevé une exception d'incompétence, le Tribunal des Corts de la principauté d'Andorre, seule juridiction compétente, ayant déjà statué ; que c'est dans ces conditions que le jugement du 27 juin 1967 a été rendu ;

I. — Sur la recevabilité du contredit : — Attendu que si l'exception d'incompétence est irrecevable à défaut d'indication dans le contredit de la juridiction prétendue compétente, l'obligation d'indiquer la juridiction compétente est remplie lorsque le demandeur à l'exception donne des précisions suffisamment claires pour que la désignation de cette juridiction soit certaine ;

Attendu, en l'espèce, que si Elsen et la Cie Le Patrimoine sont sans droit pour faire découler l'incompétence du Tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône de l'existence d'une décision définitive rendue par les Corts d'Andorre, les pouvoirs de la Cour saisie d'un contredit sur le fondement de l'art. 169 C. pr. civ., étant strictement limités à la question de compétence et la juridiction reconnue compétente ayant seule qualité pour statuer sur une exception de chose jugée, au cas où celle-ci serait soulevée devant elle, il n'en demeure pas moins que les demandeurs au contredit ont clairement revendiqué la compétence du Tribunal des Corts d'Andorre et que, par suite, leur demande est recevable ;

II. — Sur l'exception d'incompétence : — Attendu qu'à l'appui de leurs prétentions, tendant à faire reconnaître l'incompétence du Tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône, Elsen et la Cie Le Patrimoine, font savoir : 1° que l'Andorre n'étant pas un Etat étranger, il y a lieu à application, non de l'art. 14 C. civ. qui donne compétence au tribunal du domicile du demandeur français pour juger des obligations contractées envers lui par un étranger en pays étranger, mais bien de l'art. 59 C. pr. civ. d'après lequel seuls sont compétents les tribunaux du domicile du défendeur et celui du lieu où le fait dommageable s'est produit ; 2° que la décision rendue par les Corts, qui n'est pas une décision étrangère n'a pas besoin d'être revêtue de l'exequatur et a l'autorité de la chose jugée ;

Attendu, comme cela a été précédemment indiqué, que seule la juridiction reconnue compétente aura qualité pour statuer sur une exception d'autorité de chose jugée, au cas où celle-ci serait soulevée devant elle ; que la seule question que la Cour ait à trancher est celle de savoir si le Tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône, saisi d'une demande formée par les cons. Bouillot contre Elsen, de nationalité belge, à l'occasion d'un accident de la circulation survenu sur le

territoire de la principauté d'Andorre, était bien fondé à se déclarer compétent sur le fondement de l'art. 14 C. civ. ;

Attendu que l'art. 14 C. civ., édicte que l'étranger, même non résidant en France, pourra être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français ;

Attendu qu'à l'appui de leurs prétentions, selon lesquelles la principauté d'Andorre n'est pas un pays étranger, Elsen et la Cie Le Patrimoine se prévalent d'un arrêt du 22 mars 1960, par lequel la Cour de cassation, d'une part, a rappelé que la décision attaquée, rendue par la Cour d'appel de Montpellier, le 23 juillet 1952, avait relevé que le territoire des Vallées d'Andorre, fief sans existence internationale, était une coseigneurerie, vestige des institutions féodales, que la suzeraineté du coprince français, le Président de la République, se manifestait par l'action administrative et judiciaire du viguier de France, que le Tribunal supérieur d'Andorre, composé exclusivement de juges français, siégeait à Perpignan, d'autre part, a estimé que la dite Cour d'appel de Montpellier avait déduit, à juste titre, de cette situation juridique spéciale, que les Andorrans ne pouvaient être considérés, au regard de l'art. 16 C. civ., comme des étrangers soumis à la caution « judicatum solvi » ;

Mais attendu que dans son arrêt du 22 mars 1960, la Cour de cassation a eu soin de préciser que sa décision, motivée par la situation juridique spéciale des Andorrans, était limitée à l'application de l'art. 16 C. civ., de telle sorte que la dite décision laisse intacte la question de savoir si la principauté d'Andorre constitue un pays étranger permettant l'application de l'art. 14 de ce même Code ;

Attendu que la principauté d'Andorre, qui n'est pas soumise à la législation française et qui relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français, ne peut être considérée comme faisant partie intégrante du territoire français et par suite constitue un pays étranger qui entre dans le cadre des prévisions de l'art. 14 C. civ., que par application du texte de cet article, Elsen, sujet belge, pouvant être traduit devant les tribunaux français pour les obligations par lui contractées envers les cons. Bouillot sur le territoire de la principauté d'Andorre, c'est à juste titre que le Tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône s'est déclaré compétent pour statuer sur la demande des dits cons. Bouillot, domiciliés à Montceau-les-Mines ;

Par ces motifs, — Déclare recevable le contredit formé par Elsen et la Cie Le Patrimoine, ce contredit contenant des précisions suffisantes pour que la désignation de la juridiction prétendue compétente soit certaine ; — Confirme le jugement du 27 juin 1967, par lequel le Tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône a rejeté l'exception d'incompétence « ratione loci » soulevée par Elsen et la Cie Le Patrimoine ; — Dit n'y avoir lieu au prononcé de l'amende édictée par l'art. 169 C. pr. civ. ; — Condamne Elsen et la Cie Le Patrimoine aux frais de l'instance devant la Cour.

MM. Arnaud, prés. ; Blesson et Paris, cons. ; Brocherieux, av. gén. — Mes Covillard et Gaudillière, av.

17°) L'ARRÊT LE NICKEL

Conseil d'Etat, 1er décembre 1933.

Sirey, 1935.III.1.
Dalloz, 1934.III.56.

Société Le Nickel

Le Conseil d'Etat ; — Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; — Considérant que la Société « Le Nickel » demande l'annulation d'une décision par laquelle le Président de la République française, coprince des vallées d'Andorre, a, sur le vu des délibérations du Conseil Général des « Vallées », prononcé la déchéance de la concession accordée sur le territoire des « Vallées » à la société requérante ;

Considérant que la décision ainsi attaquée ne constitue pas un acte d'une autorité administrative française dont l'annulation puisse être demandée par la voie du recours pour excès de pouvoir prévus par les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; que la requête susvisée n'est dès lors pas recevable ;

Art. 1er. — La requête est rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Du 1er décembre 1933 — Cons. d'Etat (section du contentieux) — MM. Pichat, président ; Join-Lambert, rapporteur ; Detton, commissaire du gouvernement ; Cail, avocat.

18°) L'AFFAIRE DE RADIO-ANDORRE

Cour d'appel de Paris (Référés), 24 mai 1949.
Gaz. Pal., 1949.II.139.

Tribunal des Conflits, 2 février 1950.
J.C.P., 1950, n° 5542.
Revue de droit public, 1950, p. 418.
Grands arrêts de la jurisprudence administrative, n° 83, p. 323.

COUR D'APPEL DE PARIS

Radiodiffusion — Radiodiffusion d'Andorre — Brouillage émanant de la Radiodiffusion française — Ordre du Président de la République en qualité de coprince d'Andorre — Compétence pour interdire le brouillage — Voie de fait — Compétence du juge des référés.

Si une station de radiodiffusion (en l'espèce Radio-Andorre) se plaint de ce que ses émissions soient brouillées par la Radiodiffusion française, elle est recevable à demander en référé que ce brouillage soit interdit ; car il constitue une voie de fait illicite.

On ne saurait admettre que l'autorité judiciaire soit incompétente pour prononcer cette interdiction en raison de ce que la Radiodiffusion française aurait agi sur l'injonction du Président de la République, coprince français d'Andorre ; car, comme tel, il n'est pas une autorité administrative française et doit être tenu pour une autorité relevant du statut andorran, compétent à l'égard seulement des vallées d'Andorre, et non des citoyens ou services publics de France, comme la Radiodiffusion française.

Porché (Radiodiffusion française)
c. Société de Gérance et de Publicité (Radio-Andorre)

La Cour, — Statuant : 1° Sur l'appel d'une ordonnance de référé rendue le 7 janvier 1949 par M. le Président du Tribunal civil de la Seine, qui a nommé Bedeau comme expert, à l'effet de rechercher si les émissions de la station Radio-Andorre étaient troublées à cette date, de préciser la nature exacte, la cause, l'origine et le mécanisme générateur des troubles en question, de dire quelles seraient les mesures ou dispositions techniques qui pourraient être éventuellement prises pour faire cesser ces troubles ; 2° sur l'appel d'une ordonnance de référé rendue par le même magistrat le 8 mars 1949, laquelle a dit que le brouillage émanant de la Radiodiffusion française constituait une voie de fait et a prescrit à la Radiodiffusion française de cesser immédiatement ce brouillage, tout en refusant l'astreinte demandée ;

Considérant qu'il échet de joindre ces deux appels interjetés par Porché, ès-qualités de directeur général de la Radiodiffusion française, en raison de leur connexité ; qu'ils sont réguliers en la forme ;

Considérant que M. le Procureur général a donné lecture à l'audience d'un déclinatoire de compétence qui lui a été adressé par M. le Préfet de la Seine, en date du 6 mai 1949, et de ses conclusions écrites, ainsi conçues : Plaise à la Cour, vu le déclinatoire de M. le Préfet de la Seine du 6 mai 1949 ; considérant que, si le brouillage des émissions du poste Radio-Andorre a été exécuté par les services de la Radiodiffusion française, ce fut, tant le 22 avril 1948 que le 28 février 1949, sur l'injonction du département des Affaires étrangères, représentant le coprince français d'Andorre ; — Considérant que, sans avoir à retenir la nature de l'acte, ainsi présenté comme l'élément intrinsèque d'un différend entre les deux coprinces d'Andorre, il suffit de constater qu'aux termes de la procédure, la décision exécutée dans ces conditions par la Radiodiffusion française émane, non pas de ce service public, mais d'une autorité étrangère, en l'espèce, à l'ordre administratif français, ce qui écarte, pour l'apprécier, la compétence des tribunaux administratifs, revendiquée par le déclinatoire de M. le Préfet de la Seine (Cons. d'Etat, 1er décembre 1933, D. 1934.3.56) ; — Considérant que ce déclinatoire apparaît ainsi, en premier lieu, comme sans objet ; — Considérant, en deuxième lieu, que le brouillage volontaire est, en temps de paix, interdit entre les Etats parties à la Convention internationale des télécommunications de 1932 signée par la France ; et que, par suite, son seul emploi actuel sur le territoire français, même à l'encontre d'un poste sans aucun statut international ou national ; et quelle que soit la précarité ou l'inexistence des droits ainsi atteints, constitue, non une violation de ce traité international, mais, a priori, dans les conditions où il a été appliqué, une voie de fait dont l'appréciation relève de la compétence des tribunaux judiciaires ; — Par ces motifs : Donner acte à M. le Préfet de la Seine de son déclinatoire ; — Me donner acte de mes conclusions ; — Se déclarer compétente, et renvoyer l'affaire à une date ultérieure ; pour permettre à M. le Préfet de la Seine d'élever le conflit, s'il l'estime utile. — Fait à Paris, le 23 mai 1949 : signé Latrille ; — Conclusions qu'il a développées ensuite à l'audience ;

Considérant que Porché, ès-qualités, prétend que la Société de Gérance et de Publicité se substitue à la station Radio-Andorre et que, nul ne plaidant en France par procureur, la demande de la Société de Gérance et de Publicité, tendant à voir mettre fin au brouillage des émissions de ce poste, n'est pas recevable ; mais que la dite Société intimée est cessionnaire de la publicité du poste Radio-Andorre, suivant accords avec la Radio Press Office International Services of Radio des 3 mars et 13 mai 1947, perçoit la commission d'usage, qui constitue l'essentiel de ses revenus ; quelle observe qu'elle subit, du fait des agissements de Porché, ès-qualités un dommage direct et personnel, et que le lien de droit invoqué par elle n'est pas d'ordre contractuel, mais de nature quasi délictuelle ;

Considérant que Porché, ès-qualité, fait remarquer que la demande de la Société intimée se fonde sur le texte de l'art. 114 de la loi du 31 mai 1933 et qu'elle est encore, de ce chef, irrecevable ; mais que, si ce texte répressif est mentionné dans les motifs de l'exploit introductif d'instance, la Société de Gérance et Publicité ne fonde pas son action sur ce texte, puisqu'elle assigne en référé et vise la voie de fait résultant du brouillage en temps de paix ;

Considérant que Porché, ès-qualités, allègue que le brouillage, reconnu par lui, n'est que l'exécution d'un ordre de M. le Président de

la République, agissant en qualité de coprince des Vallées d'Andorre, et que l'autorité judiciaire française n'est pas compétente pour se prononcer ;

Mais que M. le Président de la République, agissant en qualité de coprince féodal d'Andorre, ne saurait être regardé comme une autorité administrative française et doit être tenu pour une autorité relevant du statut andorran, à l'égard seulement des Vallées d'Andorre et non des citoyens ou services publics de France comme la Radiodiffusion ; que, d'ailleurs, cet ordre n'est pas produit aux débats ; qu'il est fait état simplement d'une lettre, signée Bousquet, du 22 avril 1948, adressée par le ministère des Affaires étrangères, à M. le Président du Conseil, lui demandant, au cas où le retrait d'autorisation par le coprince français, signifié le 10 avril 1948 au délégué permanent de la Mitre, représentant l'évêque d'Urgel, n'entraînerait pas le retrait de concession également par ce dernier, d'employer, à compter du 2 mai 1948, les mesures de brouillage des émissions de Radio-Andorre ; mais que cette invitation n'a pas été suivie d'un ordre émanant de la présidence du Conseil à Porché, ès-qualités, et que le préfet, pas plus que Porché ès-qualités, ne pouvait voir à l'évidence, dans cette invitation, un acte administratif ; que si le ministre des Affaires étrangères agissait comme représentant le Président de la République, l'on doit remarquer qu'il y aurait là une action contraire à notre Constitution, de même qu'il ne pouvait agir pour le coprince français sur un service administratif, puisque le coprince a ses droits limités à l'Andorre seulement ; qu'ainsi, la contestation de Porché ès-qualités, disant qu'il a exécuté ou un ordre du Président de la République, ou un ordre du coprince français d'Andorre, n'a pas un caractère sérieux ;

Considérant que Porché ès-qualités soutient encore que l'incompétence du juge civil résulte du principe de la séparation des pouvoirs, s'agissant d'actes d'un service public ; mais, que, sans même avoir à rechercher l'origine de ces actes et à en apprécier l'opportunité et les raisons, l'autorité judiciaire est compétente, en tant que gardienne de la propriété privée et des libertés individuelle et commerciale, pour constater l'exécution par la force, c'est-à-dire la voie de fait, les actes de brouillage étant « manifestement insusceptibles de se rattacher à l'application d'un texte légal ou réglementaire », et que cela suffit pour justifier la compétence judiciaire ;

Considérant qu'ainsi le déclinatoire de compétence ne saurait être accueilli ;

Considérant, il est vrai, que, d'après Porché ès-qualités, il ne peut être question de voie de fait, parce que le poste de Radio-Andorre n'a plus de concession, celle-ci n'ayant été accordée que pour un essai, à titre précaire et provisoire, et sous la condition de l'établissement d'un cahier des charges au sujet duquel les deux coprinces n'ont pu se mettre d'accord ;

Mais considérant que, même si le coprince français n'avait donné son acceptation, en juillet 1939, pour la concession accordée en 1935 par le Conseil général des Vallées d'Andorre au sieur Villa Ribes et acceptée en 1938 par le coprince évêque d'Urgel que sous la réserve du côté français d'un cahier des charges et à titre d'essai, si la reprise des émissions n'avait été autorisée en 1940 par le ministère Daladier que sous une réserve qui n'apparaît pas, si la lettre du consul général de France à Barcelone du 26 mars 1945 pouvait être regardée comme sans portée, il y aurait lieu de tenir compte que le poste de Radio-

Andorre a fonctionné pendant des années, que des taxes ont été payées au coprince français et que, sans avoir à prendre parti sur le désaccord entre les deux coprinces, il suffit de constater une situation acquise et le trouble causé volontairement à cet état de fait ; que nul ne peut se faire justice à soi-même ; que d'ailleurs l'existence de la concession ne saurait sérieusement être contestée par Porché ès-qualités puisqu'au lendemain de la plaidoirie de son avocat, il n'est pas dénié que la Radiodiffusion française a fait proposer à dame Puiggros, citoyenne andorrane, fille de Vila Ribes décédé, après la lettre du 23 avril de la Viguerie de France sommant d'avoir à cesser toute émission du poste Radio-Andorre, le versement d'une somme de un million de pesetas contre l'abandon de la concession à une société qui serait composée de 51 % d'intérêts français (La Sofirad) et 49 % d'intérêts andorrans ou espagnols ; que la Société de gérance et publicité, qui n'a pas pris part aux échanges de vues à propos du cahier des charges, ne saurait être au surplus responsable du désaccord des deux coprinces sur ce point ;

Considérant enfin, qu'au dire de Porché ès-qualités, le poste Radio-Andorre serait un poste corsaire et pirate, émettant sur des longueurs d'ondes qui ne lui ont pas été attribuées, et violant les règles internationales ; qu'il n'y aurait donc pas voie de fait en brouillant des émissions qui ne doivent pas exister ; mais que Porché, ès-qualités n'a pas à intervenir de sa propre autorité au point de vue international ; que la Radio-Andorre justifie avoir notifié son existence à l'organisme visé par la Convention de Washington, l'Union Internationale de Radiodiffusion, les 1er et 9 mai 1940, conformément à l'art. 7 du protocole final de la conférence de Lucerne de 1933, qu'elle figure sur la liste des postes de l'Organisation internationale de Radiodiffusion, et qu'il n'est pas apparemment établi que Radio-Andorre utilise une longueur d'onde appartenant à la France ; que seule l'Union internationale de Radiodiffusion a qualité pour intervenir en cas d'interférence ; qu'il est à noter que tout brouillage en temps de paix est interdit part l'art. 10 de la convention de Washington et par la convention de Madrid ; que les décisions de Copenhague ne seront appliquées qu'en 1950 ;

Considérant que la Radio-Andorre, ne diffusant que de la musique et des émissions de variétés à caractère publicitaire, ne saurait être accusée de porter atteinte à l'ordre public soit français, soit international ;

Considérant que les émissions de Radio-Andorre ont été brouillées de façon systématique et continue depuis le 4 mai 1948 au 30 septembre 1948, puis du 28 novembre 1948 au jour de l'ordonnance du 8 mars 1949 ; que même après cette décision exécutoire par provision nonobstant appel, la Radiodiffusion a employé une autre forme de troubles empêchant toujours les émissions Radio-Andorre d'être entendues du public tant en France qu'en Afrique du Nord et en Espagne, et ce jusqu'au 7 avril, date de la discussion à l'Assemblée Nationale ; que la Société de gérance et de publicité est fondée à se plaindre de ces troubles qui lui ont causé et lui causent un grave et certain préjudice, puisqu'elle a perdu à cause de cela, d'après les documents produits, une grosse clientèle ; que le juge des référés, vu l'urgence, devait mettre fin à cette voie de fait qui porte atteinte à un droit individuel, celui de l'écoute, et aux libertés essentielles du temps de paix, ainsi qu'au bon renom de la France ; que, s'il s'agit, comme le disait M. le Ministre Mitterand à l'Assemblée Nationale le 7 avril dernier, d'un moyen de

pression — lequel prenait l'allure officielle puisqu'exercé par un grand service public, et ce non pas au profit de l'Etat mais vraisemblablement d'une Société restée en dehors du débat — cette pression ne pouvait s'exercer ni sur le coprince, ni sur la concessionnaire, mais encore moins sur la Société de gérance et de publicité, demanderesse aux référés ; que la Radiodiffusion française, chargée de la police des émissions contre le brouillage, l'a employé elle-même jusqu'au 7 avril, et ce sans qu'elle puisse invoquer un péril imminent, une urgence quelconque ;

Considérant qu'en raison du déclinatoire de compétence, il est nécessaire, au fond, d'attendre la fin du délai légal imparti au préfet pour rlever le conflit, s'il estime devoir le faire pour retarder encore cette solution au fond, alors que la compétence judiciaire est si évidente en l'espèce ;

Par ces motifs, et ceux des ordonnances déférées ; — Joint les appels dont il s'agit ; — Reçoit Porché, ès-qualités de directeur général de la Radiodiffusion française, appelant ; — Donne acte à M. le procureur général de la lecture du déclinatoire de compétence de M. le préfet de la Seine en date du 6 mai 1949 et de la lecture de ses conclusions écrites ; — Constate la voie de fait ; — Se déclare compétente ; — Renvoie à quatre semaines pour être statué sur le fond, ainsi que sur l'astreinte demandée.

MM. Labouret, prés. ; Latrille, av. gén. — Me^{s} L. Noguères et Tixier-Vignancourt, av.

LA DÉCISION DU TRIBUNAL DES CONFLITS

Brouillage volontaire d'émissions du Poste « *Radio-Andorre* » par la Radiodiffusion Française. Acte de Gouvernement. Absence de tout contrôle juridictionnel (Trib. conflits, 2 février 1950 : Radiodiffusion française c/ Sté de gérance et de publicité du Poste de Radiodiffusion « *Radio-Andorre* »). (Ed. G.).

L'ordre donné au directeur de la Radiodiffusion par le Secrétaire d'Etat à l'Information et ultérieurement confirmé par le Ministre des Affaires étrangères de brouiller les émissions du Poste Radio-Andorre (poste sis dans un territoire qui n'est pas français, qui n'est pas soumis à la législation française et qui relève d'une double autorité, distincte de celle de l'Etat français) constitue une mesure qui, dans les conditions où elle est intervenue, échappe, à raison de sa nature, à tout contrôle juridictionnel.

... alors que la station andorrane utilisait irrégulièrement de façon permanente des fréquences attribuées à des nations étrangères, sans avoir figuré sur aucun des plans de répartition, et que ces agissements, contraires aux conventions internationales signées par la France, avaient provoqué de la part de certains Etats des protestations adressées au Gouvernement français considéré comme responsable de l'activité de ce poste émetteur.

Annoter : J. cl. Procédure Civile, V° Compétence Administrative ou Judiciaire : 6° App. Art. 59.

Le Tribunal des Conflits ; — Vu l'arrêté, en date du 9 juin 1949, par lequel le Préfet de la Seine a élevé le conflit dans l'instance pendante devant la Cour d'appel de Paris, statuant en matière de référé, entre la Société de gérance et de publicité du poste de radiodiffusion « Radio-Andorre » et la Radiodiffusion française ; — Vu les lois des 16-24 août 1790, du 16 fructidor an III ; — Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 ; — Considérant que, saisie par la Société de gérance et de publicité du poste de radiodiffusion des Vallées d'Andorre d'une demande tendant à faire interdire au directeur général de la Radiodiffusion française de « brouiller » volontairement ses émissions, la Cour d'appel, statuant en référé, a retenu la connaissance du litige au motif que le trouble ainsi produit constituait une voie de fait ; — Considérant que la station andorrane utilise irrégulièrement de façon permanente des fréquences attribuées à des nations étrangères, sans avoir figuré sur aucun des plans de répartition ; que ces agissements, contraires aux conventions internationales signées par la France, provoquèrent de la part de certains Etats des protestations adressées au Gouvernement français, considéré comme responsable de l'activité de ce poste émetteur ; que, le 22 avril 1948, l'ordre de brouiller ses émissions fut donné au directeur général de la Radiodiffusion française par le Secrétaire d'Etat à l'Information et fut, ultérieurement, confirmé par le Ministre des Affaires étrangères ; — Considérant que la mesure prescrite par le Gouvernement dans les conditions ci-dessus exposées à l'égard des émissions d'un poste sis dans un territoire qui n'est pas français, qui n'est pas soumis à la législation française et relève d'une double autorité distincte de celle de l'Etat français, échappe, à raison de sa nature, à tout contrôle juridictionnel ; que, dès lors, c'est à bon droit que le Préfet de la Seine a élevé le conflit dans l'instance pendante devant la Cour d'appel de Paris ;

Décide ; — Art. 1er : L'arrêté de conflit susvisé du Préfet de la Seine en date du 9 juin 1949 est confirmé ; — Article 2 : l'arrêt de la Cour d'appel de Paris en date du 24 mai 1949 est déclaré nul et non avenu, ensemble l'ordonnance de référé du 8 mars 1949 et l'assignation donnée par la Société de gérance et de publicité le 7 février 1949.

MM. Bouffandeau, prés. ; Lemaire, rapp. ; Odent, comm. gouver. (concl. contraires) ; Me Gaudin et Chareyre, av.

19°) L'AFFAIRE RÈGUE

Tribunal administratif de Toulouse, 26 novembre 1954.
(*Gaz. Palais*, 1955.I.252).

Conseil d'Etat, 22 novembre 1957.
(*Gaz. Palais*, 1958.I.64).

Compétence administrative — Compétence respective des diverses juridictions administratives — Décret du 30 septembre 1953 — Cas où le Conseil d'Etat reste compétent en premier et dernier ressort.

Le recours contre une décision par laquelle le Ministre des Travaux publics retire à un entrepreneur l'autorisation d'exploiter un service public de transports dont le trajet intéresse les départements de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales, ainsi qu'un pays étranger, l'Andorre, concerne un acte dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif ; il doit, dès lors, être porté directement devant le Conseil d'Etat.

Règue.

Le Tribunal administratif, — Sur la compétence :

Considérant qu'aux termes de l'art. 2 du décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif « Le Conseil d'Etat reste compétent pour connaître en premier et dernier ressort ; ... 3° des recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif » ;

Qu'en l'espèce, le sieur Règue attaque un acte du ministre des Travaux publics, des Transports et du Tourisme qui lui a retiré l'autorisation d'exploiter un service public de transports de voyageurs dont le trajet intéresse les départements de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales et un pays étranger, l'Andorre ; qu'ainsi le champ d'application de l'acte administratif entrepris s'étend au-delà du ressort du Tribunal administratif de Toulouse ; qu'ainsi ce dernier est et doit se déclarer incompétent pour connaître ce litige ;

Considérant que le sieur Règue qui a saisi une juridiction incompétente doit supporter les dépens de l'instance ;

Par ces motifs, — Décide : — Art. 1er. Le Tribunal administratif de Toulouse est se déclare incompétent pour connaître du litige qui lui est soumis.

MM. Cazeneuve, prés. ; Cluzel, rapp. ; Planacassagne, comm. gouv. — Me Boué, av.

L'ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT

Compétence administrative — 1° Compétence respective des différentes juridictions administratives — Recours contre des actes administratifs individuels, — Actes s'étendant ou non au-delà du ressort d'un tribunal administratif — 2° Compétence territoriale des tribunaux administratifs.

1° Les décisions par lesquelles le ministre des Travaux publics retire à un entrepreneur l'autorisation de transport de voyageurs sur une ligne déterminée, puis accorde à un autre entrepreneur la même autorisation, sont des actes administratifs individuels dont les effets sont attachés aux seules entreprises intéressées, et qui ne reçoivent application qu'au lieu où se trouve l'établissement de ces entreprises, quelle que soit l'étendue géographique de leur activité. Elles ne relèvent donc pas de la compétence du Conseil d'Etat en premier ressort en vertu du § 3 de l'art. 2 du décret du 30 septembre 1953.

2° Elles doivent être portées, par application de l'art. 12 du décret du 28 novembre 1953, devant le Tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve, soit l'établissement, ou l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige, soit le lieu d'exercice de la profession, ou, si cet établissement ou ce lieu n'est situé dans le ressort d'aucun tribunal administratif, en vertu de l'art. 4 du même décret, devant le Tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège l'autorité qui a statué.

Regué.

Le Conseil d'Etat, — Considérant que les requêtes susvisées du sieur Regué sont relatives au service des transports automobiles de voyageurs entre l'*Hospitalet et Andorre-la-Vieille,* qui était exploité par l'intéressé ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

Considérant que le sieur Regué défère au Conseil d'Etat, par le pourvoi n° 34378, une décision du Ministre des Travaux publics, des Transports et du Tourisme du 10 septembre 1952 retirant les autorisations provisoires de transports automobiles de voyageurs entre l'Hospitalet et Andorre-la-Vieille dont le requérant était titulaire et, par le pourvoi n° 34379, un arrêté du 14 décembre 1953 par lequel le même ministre a accordé à la Soc. Franco-Andorrane de transports l'autorisation d'exploiter la ligne de transports automobiles susmentionnée ;

Sur la compétence : — Considérant que les deux requêtes susvisées du sieur Regué ont été enregistrées au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 5 février 1955, postérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 30 septembre 1953 ;

Considérant, en premier lieu, que, si aux termes du § 3 de l'art. 2 du décret précité, le Conseil d'Etat reste compétent pour connaître en premier et dernier ressort « des recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif », les dispositions dont s'agit ne sont pas applicables aux requêtes du sieur Regué, lesquelles sont dirigées contre deux actes administratifs individuels dont les effets sont attachés aux seules entreprises intéressées ; que chacun de ces actes doit être regardé comme recevant application au lieu où se trouve l'établissement de l'entreprise intéressée, quelle que soit par ailleurs l'étendue géographique de son activité ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'art. 12 du décret du 28 novembre 1953 : « Les litiges relatifs aux législations régissant les activités professionnelles, notamment les activités agricoles, commerciales et industrielles, ... relèvent, lorsque la décision attaquée n'a pas un caractère réglementaire, de la compétence du Tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve soit l'établissement ou l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige, soit le lieu d'exercice

de la profession » ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'entreprise de transport du sieur Regué, qui a fait l'objet de la décision du 10 septembre 1952, avait son établissement à l'Hospitalet (Ariège) ; que cette localité étant dans le ressort du Tribunal administratif de Toulouse, ledit tribunal est territorialement compétent pour connaître d'une demande dirigée contre la décision ministérielle susmentionnée retirant l'autorisation de transport dont le requérant était titulaire ;

Considérant qu'il ressort, d'autre part, des pièces du dossier que la Soc. Franco-Andorrane de transports, qui a fait l'objet de l'arrêté du Ministre des Travaux publics, des Transports et du Tourisme du 14 décembre 1953, a son établissement à Andorre-la-Vieille dans les Vallées d'Andorre ; que ni l'art. 12 précité du décret du 28 novembre 1953, ni aucune des autres dispositions des art. 7 à 16 dudit décret ne donne compétence territoriale à un tribunal administratif déterminé pour statuer sur le litige eu égard au lieu de cet établissement, mais que l'application de l'art. 4 du même décret conduit, en revanche, à reconnaître la compétence du Tribunal administratif de Paris dans le ressort duquel a son siège l'autorité qui a pris la décision attaquée ; que, dès lors, les dispositions de l'art. 2-5° du décret du 30 septembre 1953, en vertu desquelles le Conseil d'Etat reste compétent pour se prononcer en premier et dernier ressort sur les litiges d'ordre administratif nés hors des territoires soumis à la juridiction des Tribunaux administratifs, sont sans application en ce qui concerne l'un et l'autre des pourvois du sieur Regué ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requêtes susvisées du sieur Regué, lesquelles soulèvent des litiges relevant par leur nature de la compétence du juge de droit commun du contentieux administratif, ne sont pas au nombre de celles dont, par exception, il appartient au Conseil d'Etat de connaître directement ; qu'ainsi elles ne sont pas recevables ;

En ce qui concerne le jugement du Tribunal administratif de Toulouse du 26 novembre 1954 ; — Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par jugement du 26 novembre 1954, le Tribunal administratif de Toulouse s'est déclaré incompétent pour statuer sur des demandes du sieur Regué tendant à l'annulation de la décision ministérielle du 10 septembre 1952 et de l'arrêté ministériel du 14 décembre 1953 ;

Considérant qu'en raison de la contrariété qui existe entre la présente décision et la partie du jugement susmentionné relative à la demande du sieur Regué dirigée contre la décision ministérielle du 10 septembre 1952, il y a lieu de déclarer nul et non avenu ce jugement en tant qu'il rejette la demande sus analysée et de renvoyer le requérant devant le Tribunal administratif de Toulouse pour être statué ce que de droit sur ladite demande ;

Décide : — Art. 1er. Les requêtes susvisées du sieur Regué sont rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître en 1er ressort. — Art. 2. Le jugement du Tribunal administratif de Toulouse en date du 26 novembre 1954 est déclaré nul et non avenu en tant que par ce jugement ledit Tribunal s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande du sieur Regué tendant à l'annulation de la décision ministérielle du 10 septembre 1952. Le sieur Regué est renvoyé devant le Tribunal administratif de Toulouse pour être statué ce que de droit sur sa demande susmentionnée.

MM. Scuffandeau, prés. ; Jean Donnedieu de Vabres, rapp. ; Heumann, comm. gouv.

20°) L'AFFAIRE FORNELLS

(VALIDITÉ DU PERMIS DE CONDUIRE ANDORRAN)

Le jugement du Tribunal de Grande Instance de Paris

60 899
17
C. D.

POUR LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE
CONTRE
FORNELLS

Gilbert Pascal, né le 13 décembre 1920 à Paris (XX°), fils de Edouard Mathieu et de Joaquina Amat y Duran, demeurant 14, rue du Capitaine-Louys à Villemoble 93 — marié, sans enfant — Président Directeur Général.

DÉFAUT DE PERMIS DE CONDUIRE

LE TRIBUNAL, — après avoir examiné les faits et documetns de la cause, donné lecture des pièces de la procédure ; Oui le prévenu en ses explications et moyens de défense — le Ministère public en ses réquisitions, Maître J.P. Breitling, avocat, en sa plaidoirie à l'audience du 30 novembre 1968, l'affaire a été mise en délibéré pour le jugement être rendu à l'audience du 13 décembre 1968, après différentes remises l'affaire a été renvoyée à la date du dix-sept janvier mil neuf cent soixante-neuf, en délibéré prolongé. Avertissement de ces remises a été immédiatement donné aux parties par M. le Président conformément aux dispositions de l'article 462, alinéa 2, du Code de procédure pénale — et à l'audience publique de ce jour, le Tribunal étant composé comme à l'audience du 13 décembre mil neuf cent soixante-huit, vidant son délibéré a rendu le jugement dont la teneur suit : Attendu que Fornells est poursuivi à la requête du Ministère public sous la prévention d'avoir à Herepian (Hérault), le 12 août 1967, en tout cas depuis temps non prescrit, conduit un véhicule à moteur, sans avoir obtenu le permis de conduire valable pour la catégorie du véhicule considéré ou un titre assimilé, délit prévu par les articles L. 12 à L. 16 du Code de la route.

AU FOND — Attendu que le 12 août 1967, au cours d'un contrôle routier effectué par les gendarmes de la Brigade de Lodève à Herepian (Hérault) le sieur Fornells Pascal, de nationalité andorienne, a produit un permis de conduire délivré par la Sindicatura de la Principauté d'Andorre le 25 mars 1938 et valable après prorogation jusqu'en février 1977 ; Attendu que Fornells pour affirmer de sa nationalité Anderrane a fait état de passeport, et d'une immatriculation au registre du commerce à Paris qui mentionne cette nationalité ; que le permis de conduire émanant de la Sindicatura d'Andorre fait également mention de cette qualité — ; Attendu qu'en regard de la réglementation française actuelle sur la circulation internationale résultant des dispositions combinées de la Convention internationale du 19 septembre 1949, et de la circulaire du Ministre de l'Equipement et du Logement n° 69 du 12 mai 1953, les étrangers résidant temporairement dans notre pays ou y effectuant un stage professionnel peuvent circuler sur le

territoire de la République pendant un séjour ininterrompu d'un an sous couvert de leurs seules pièces nationales, avec leur propre voiture ou une voiture louée ou prêtée ; Attendu que Fornells, citoyen Andorran, a déclaré être domicilié en France depuis 1940 et avoir cru qu'il pouvait librement circuler avec le permis de conduire andorran en raison du statut particulier des Andorrans qui ont au point de vue de la circulation en France les mêmes droits que les Français ; Attendu que les Andorrans ne peuvent être considérés comme des étrangers, que le territoire des Vallées d'Andorre, fief sans existence internationale est une coseigneurie, vestige des institutions féodales et que la suzeraineté du coprince français, le Président de la République, se manifeste principalement par l'action administrative et judiciaire du viguier de France, que le Tribunal supérieur d'Andorre, composé exclusivement de Juges français, siège à Perpignan, que des arrêtés de la Cour d'appel de Montpellier puis de la Cour de cassation ont déduit de cette situation juridique spéciale que les Andorrans ne peuvent être considérés au regard de l'article 16 du Code civil comme des étrangers, soumis à la « cautio judicatum solvi » ; — Attendu qu'en matière administrative dans certains cas la jurisprudence française accorde aux Andorrans un statut particulier qui les dispense de la carte de travail et de celle de commerçant, qu'ils sont également dispensés de titre de séjour rendant ainsi le droit qui leur est applicable essentiellement fluide et composite précisé peu à peu par la jurisprudence ; Attendu que Fornells ne peut tirer argument en raisonnant par analogie du fait que les autorités espagnoles procèdent à l'échange du permis de conduire andorran en remettant sans aucune autre formalité un permis de conduire espagnol, on ne peut cependant lui opposer n'étant pas considéré comme étranger, qu'aucun texte n'assimile au permis français le permis de conduire délivré en Andorre ; Attendu, citoyen Andorran, considéré comme n'étant pas un étranger en France, Fornells a pu croire que le permis de conduire les véhicules automobiles délivré par la Sindicatura d'Andorre, portant au surplus un texte français, était valable pour assurer sa libre circulation sur le territoire français sans qu'on puisse lui opposer les dispositions de la convention internationale du 19 septembre 1949 ; Attendu en effet que l'Andorre n'a pas de représentation étrangère parce qu'elle n'a pas et ne peut avoir de personnalité juridique internationale en tant que territoire géré par la France dont elle est en quelque sorte le prolongement, vestige et conséquence atténuée de l'ancien droit de mouvance, que dans ces conditions Fornells, citoyen andorran, doit bénéficier de l'interprétation la plus libérale en raison de ce statut particulier et qu'il est admissible qu'il ait cru à la validité du permis de conduire sur le territoire français alors qu'il était domicilié en France depuis plus d'un an, que dès lors il subsiste un doute, qu'il y a lieu en conséquence d'entrer en voie de relaxe ; Par ces motifs — Le Tribunal statuant contradictoirement publique et en premier ressort —

Relaxe

Fornells Pascal des fins de la poursuite sans peine, ni dépens — Fait et jugé en l'audience publique de la seizième Chambre du Tribunal de Grande Instance de Paris, le dix-sept janvier mil neuf cent soixante-neuf, par M. Ducasse, Vice-Président ; M. Adam, Juge ; M. Guth, Juge ; en présence de M. Rabut, Substitut de M. le Procureur de la République, assistés de Servain, Greffier.

Signé : Ducasse. — Servain.

L'ARRÊT DE LA COUR D'APPEL

Entre le nommé :

Fornells Gilbert, Pascal, né le 13 décembre 1930 à Paris (20e), fils de Edouard Mathieu et de Joaquina Amaty Duran, demeurant à Villemomble (93), 14, rue du Capitaine-Louys, marié, sans enfant, Président Directeur Général S.A.R.

Prévenu, Libre, Défendeur, Intimé,

Comparant assisté de Me Breitling, Avocat à la Cour,

D'UNE PART

Et :

M. le Procureur de la République au Tribunal de Grande Instance de Paris,

Plaignant, Demandeur, Appelant,

D'AUTRE PART

En présence de M. le Procureur général.

Le 25 janvier 1969, le Ministère public a relevé appel d'un jugement rendu le 17 janvier 1969 par le Tribunal correctionnel de Grande Instance de Paris, 16e Chambre,

Par lequel et par les motifs y exprimés, le Tribunal :

A relaxé Fornells Pascal des fins de la poursuite (défaut de permis de conduire), le 12 août 1967 à Herepian (Hérault) sans peine ni dépens,

L'affaire portée à l'audience publique de la Cour de ce jourd'hui,

Ouï M .le Conseiller Guillemeau en son rapport, le prévenu en ses moyens de défense, Me Breitling, Avocat, en ses conclusions et plaidoirie, M. le Procureur général par M. du Portail, Avocat général en ses réquisitions, le prévenu ayant eu la parole le dernier,

Vu toutes les pièces du procès et après en avoir délibéré,

LA COUR :

Statuant en audience publique sur l'appel interjeté, dans le délai légal, par le Ministère public à l'encontre du jugement précité ;

Considérant que Fornells Gilbert Pascal, citoyen andorran, était titulaire d'un permis de conduire délivré par le gouvernement de la République d'Andorre (sindicatura) (1) lorsqu'il a été verbalisé le 12 août 1967 pour défaut de permis de conduire ;

Considérant que ce permis a été considéré comme valable par l'administration française puisque celle-ci a, après étude de la question, estimé qu'il pouvait être échangé sans nouvel examen contre le permis de conduire français à trois volets suivant instructions en date du 13 février 1969 (4e Bureau, circulation 4 P C 1153) et que le dit échange a été effectué le 3 mars 1969 par le service compétent de la Préfecture de Police ;

Considérant par suite que l'infraction visée par la prévention ne paraît pas caractérisée en l'espèce ;

PAR CES MOTIFS :

La Cour,

Reçoit l'appel du Ministère public,

Confirme la décision de relaxe, rendue par les premiers juges en faveur de Fornells Gilbert Pascal,

Dit que les dépens seront supportés par le Trésor.

C. GUILLEMEAU.

(1) On regrettera l'assimilation de la Syndicature à un prétendu « gouvernement de la République d'Andorre ».

21°) LES DÉCRETS ORGANISANT LES RAPPORTS DE L'ANDORRE ET DE LA FRANCE

Décret du 27 mars 1806.
Décret du 3 juin 1882.
Décret du 27 février 1884.

Décret impérial relatif aux viguiers chargés d'assister aux Cortès ou lits de justice de la Vallée d'Andorre

Au Palais des Tuileries, le 27 mars 1806.
Napoléon, Empereur des Français, roi d'Italie ;
Sur le rapport de notre Ministre de l'Intérieur

Vu la demande des habitants de la Vallée d'Andorre, tendant à être rétablis dans leurs anciens rapports d'administration, de police et de commerce avec la France,

Le rapport du Ministre des relations ext. du 22 thermidor an X.

La lettre du Conseiller d'Etat, directeur des douanes au Ministère de l'Intérieur.

Notre Conseil d'Etat entendu,

Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

Article 1er. — Il sera nommé par nous, sur la présentation du Ministre de l'Intérieur, un viguier pris dans le département de l'Ariège, qui sera chargé d'assister, ainsi que le viguier de l'Evêque d'Urgel, aux cortès ou lits de justice de la Vallée d'Andorre, et qui usera de tous les privilèges que les conventions ou l'usage lui avaient attribués, soit dans l'exercice de ses fonctions, soit dans la nomination des bayles chargés de prononcer sur les affaires civiles.

Article 2. — Le receveur général du département de l'Ariège recevra la redevance annuelle de neuf cent soixante francs que le Val d'Andorre payait à la France avant la révolution et il en comptera au trésor public.

Article 3. — La faculté est accordée aux Andorrans d'exploiter annuellement la quantité de grains et le nombre de bestiaux dont l'arrêt du Conseil de 1767 leur avait garanti l'extraction et l'on s'assurera, par des acquits à caution et par les moyens administratifs, que ces grains et ces bestiaux sont réellement destinés à la consommation des habitants.

Article 4. — Trois députés andorrans nous prêteront serment chaque année, entre les mains du Préfet du département de l'Ariège, que nous autorisons à cet effet par le présent décret.

Article 5. — Nos ministres de l'Intérieur, des Finances et des Relations extérieures, sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret.

Signé : NAPOLÉON.
Par l'Empereur, le Secrétaire d'Etat.

DÉCRET DE 1882

Le Président de la République française

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et du Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères,

Vu le décret du 27 mars 1806 qui, en réglant la reprise des rapports d'administration, de police et de commerce des habitants de la vallée d'Andorre avec la France, avait désigné le Préfet de l'Ariège, pour recevoir le serment à prêter annuellement par trois députés de ce pays.

DÉCRÈTE

Article 1er. — Les pouvoirs que l'article 4 du décret du 27 mars 1806 avait conféré au Préfet du Département de l'Ariège seront désormais exercés par le Préfet du Département des Pyrénées-Orientales.

Article 2. — Il est institué en outre, pour représenter l'Etat français dans l'exercice de ses droits de souveraineté vis-à-vis des autorités andorranes et dans ses relations avec l'Evêque d'Urgel un délégué permanent. Le Sous-Préfet de l'arrondissement de Prades est investi de cette délégation qui laisse subsister dans leur intégrité les attributions spéciales du viguier français, telles qu'elles ont été déterminées par le décret du 27 mars 1806.

Article 3. — Est abrogée la disposition du décret du 27 mars 1806 qui prescrivait que le viguier français serait pris dans le département de l'Ariège.

Article 4. — Toutes les autres dispositions du dit décret sont et demeurent maintenues.

Article 5. — Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Affaires étrangères sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 3 juin 1882.

Jules GRÉVY.

Par le Président de la République,
Le Ministre de l'Intérieur :
René GOBLET.

Le Président du Conseil,
Ministre des Affaires étrangères :
C. DE FREYCINET.

DÉCRET DE 1884

Paris, le 27 février 1884.

Le Président de la République française

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères, et du Ministre de l'Intérieur,

Vu les décrets du 27 mars 1806, des 3 et 28 février 1882,

DÉCRÈTE

Article premier. — Le Préfet des Pyrénées-Orientales est chargé au lieu et place du Sous-Préfet de l'arrondissement de Prades, de représenter comme Délégué permanent l'Etat français dans l'exercice de ses droits de souveraineté vis-à-vis des autorités andorranes et dans ses relations avec l'Evêque d'Urgel.

Article 2. — Le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre de l'Intérieur, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, février 1884.

Signé : J. GRÉVY.

Le Président du Conseil,
Ministre des Affaires étrangères :
Signé : Jules FERRY.

Le Ministre de l'Inétrieur :
Signé : Waldeck ROUSSEAU.

Pour ampliation ; Le Directeur des Affaires politiques
au Ministère des Affaires étrangères :
BILLOS.

22°) LES TEXTES SUR LA NATIONALITÉ ANDORRANE

Décret du 17 juin 1939.
Décret des 26 décembre 1941, 16 janvier 1942.
Décret du 24 mars 1958.

DÉCRET SUR LA NATIONALITÉ ANDORRANE DU 17 JUIN 1939

Le T.I. Conseil Général des Vallées ayant présenté à MM. les coprinces d'Andorre un ensemble de dispositions dont le but est de fixer dans quelles conditions peut s'acquérir ou se perdre la nationalité andorrane, avec les droits et obligations qu'elle comporte, MM. les coprinces ont bien voulu autoriser la Haute Assemblée andorrane à publier ces dispositions dont le texte suit :

SERONT ANDORRANS :

Article 1er. — 1° Les individus nés dans les Vallées d'Andorre, fils de père andorran ;

Article 2. — 2° L'individu né à l'étranger mais fils de père andorran. A la troisième génération (soit les individus de la seconde génération née à l'étranger) ils perdront leur nationalité si, dans le mois qui suivra leur majorité, ils ne se rendent pas dans les Vallées et n'y résident pas dorénavant.

Article 3. — La femme étrangère, mariée à un Andorran, pourra opter lors de son mariage entre sa nationalité et celle de son mari. Dans les deux cas, elle devra faire connaître son choix par acte passé devant notaire et dont elle sera expressément obligée de transmettre une copie à la Syndicature.

Article 4. — L'Andorrane, non pubille, mariée à un étranger, pourra opter entre la nationalité andorrane et celle de son mari moyennant envoi, comme dans le cas précédent, de la copie de l'acte notarié à la Syndicature.

Article 5. — Dans les deux cas indiqués aux articles 2 et 3, il faudra que l'intéressée transmette le document notarié à la Syndicature dans le délai d'u nan à dater du jour de la célébration du mariage ; faute de quoi, elle sera regardée comme ayant renoncé au droit de nationalité andorrane.

Article 6. — Les descendants de l'individu né en Andorre, fils de père étranger, seront andorrans à la troisième génération née dans les Vallées, pourvu que ces trois générations y aient vécu continuellement et qu'il ne soit pas prouvé qu'elles ont regardé avec mépris ou indifférence les choses et affaires du Pays, au jugement de l'Hn. Comu en cas de doute et du T.I. Conseil Général.

Article 7. — L'étranger marié à une pubille andorrane acquerra le droit de nationalité andorrane à la condition expresse qu'il fasse connaître sa renonciation à la nationalité qu'il avait avant son mariage, par devant notaire et dans le délai maximum d'un an à dater de la célébration du mariage.

Reste en vigueur et avec pleine force de loi, l'art. 1er de la Nouvelle Réforme de 1866, moyennant accomplissement préalable de la formalité antérieure.

L'étranger marié à une pubille andorrane ne pourra être élu jusqu'à ce qu'il ait des enfants en âge de tester.

Article 8. — On regardera comme pubille celle qui succèdera légalement à une famille ou feu andorran et il n'y aura qu'elle qui jouira des effets de la nationalité.

Il ne pourra y avoir à la fois un héritier et une pubille dans la même famille ou feu.

Article 9. — On perdra la nationalité andorrane :

1° en acquérant les lettres de naturalisation dans un autre pays ;

2° en s'enrôlant dans une armée étrangère,

3° en exerçant des droits politiques dans un autre pays ;

4° en acceptant d'un gouvernement étranger des fonctions publiques comportant une juridiction mixte sur des sujets du dit pays.

Perpignan, le 17 juin 1939.
Le Préfet,
Délégué permanent de la France :
Raoul Didkowski.

La Séo d'Urgell, le 17 juin 1939.
Le Délégué permanent
de la Mitre :
Ricard Fornesa.

DÉCRET DES 26 DÉCEMBRE 1941 ET 16 JANVIER 1942

Droit de cité — Son acquisition par les époux des pubillas andorranes

Le critérium restreint appliqué par la Coutume andorrane en matière d'acquisition du droit de cité offre, dans la pratique, quelques inconvénients, notamment en ce qui touche les individus fils de pères étrangers, qui, nés dans le pays et y résidant ainsi que leurs parents, ne sont pas considérés comme des nationaux, par rapport à leur pays d'origine.

Ces individus, en réalité sont considérés comme sans nationalité ; ce sont de vrais heimatlos et leur séjour en nombre considérable avec ce caractère (considérable par rapport à la population andorrane) peut, à la longue, devenir un grave péril pour la tranquillité même des Vallées puisque la Coutume les exclut de la participation à la chose publique et qu'ils se désintéressent, en conséquence, des affaires générales des Vallées.

Tout en maintenant la Coutume par l'Art. I de la Nouvelle Réforme, c'est une mesure prudente que d'établir une certaine marge moins étroite pour l'acquisition du droit de Cité, sans arriver à la concession de droits politiques.

Diverses circonstances conseillent également d'appliquer, par contre, strictement et même de restreindre le dit article I de la Nouvelle

Réforme sur les étrangers mariés à une pubille, en s'assurant scrupuleusement de leur honorabilité avant de leur octroyer le plein droit de cité.

En vertu de ces considérations et sur la demande du Conseil Général, les T.I. Délégués de la Mitre et de France pour l'Andorre,

DÉCRÈTENT :

Article 1. — L'article 5 du décret du 17 juin 1939 s'entendra ainsi complété :

Nonobstant, pourront être considérés comme Andorrans les fils de père non andorran résidant dans les Vallées durant une période non interrompue de vingt ans au minimum, pourvu qu'ils aient eu une conduite exemplaire de l'avis des Autorités civiles et ecclésiastiques.

La résidence permanente de ces individus dans les Vallées est une condition essentielle.

Pour ce qui est de l'acquisition des droits politiques, les dispositions de la Nouvelle Réforme et du susdit décret demeurent en vigueur.

Pour l'acquisition du droit qu'établit cet article, il faudra instruire la procédure correspondante et la soumettre à l'approbation des coprinces, faute de quoi les décisions des Autorités inférieures seraient dépourvues de valeur.

Article 2. — L'article 6 s'entendra ainsi complété :

Les étrangers mariés à un pubilla, pour acquérir les droits fixés par cet article et par la Nouvelle Réforme, devront se soumettre strictement à la procédure établie par la Coutume.

Dans tous les cas, l'étranger marié à une pubilla ne pourra acquérir pleinement le droit de cité sans l'expresse approbation des coprinces. On s'instruira, dans chaque cas, une procédure, qui sera soumise à l'approbation des coprinces.

Perpignan, le 16 janvier 1942.

Le Préfet,
Délégué permanent de la France :
R. DE BELOT.

La Séo d'Urgell, le 26-12-1941.

Le Délégué permanent
de la Mitre :
Ricard FORNESA.

DÉCRET DE 1958

Nous, le Délégué permanent de la Mitre pour l'Andorre,
Vicaire général de l'Evêché d'Urgell.

Nous, le Délégué permanent de la France pour l'Andorre,
Préfet des Pyrénées-Orientales,

Considérant qu'il est intéressant pour l'Andorre de conserver dans les Vallées *les familles souches,* c'est-à-dire les foyers de tradition ;

Considérant que pour la conservation des « foyers de tradition » en Andorre il convient que l'étranger marié avec une femme andorrane *non pubilla,* si celle-ci, plus tard le devient, puisse acquérir la nationalité andorrane en vertu de cet acte ;

Considérant que dans le même but et attendu que par héritage peuvent intervenir des substitutions, il est nécessaire de pouvoir donner la nationalité andorrane aux fils de père étranger et de mère andorrane, *non pubilla* quand l'enfant est né mais devenue *telle* par la suite même dans le cas où elle est devenue *pubilla* étant déjà veuve,

Considérant que telle était la coutume andorrane ;

Considérant que les auteurs du décret du 17 juin 1939 qui réglemente l'acquisition de la nationalité andorrane, s'ils ont agi dans un sens restrictif, n'ont pas voulu le faire en allant à l'encontre de la coutume et des personnes intéressées ;

Considérant que les mêmes auteurs du dit décret ont voulu sauvegarder les cas mentionnés ci-dessus en disant à la suite des art. VI et VII — qui sont précisément ceux qui règlent l'acquisition de la nationalité andorrane par les enfants de père étranger nés en Andorre et par l'étranger marié à une pubilla andorrane — « que l'art. I^er^ de la Nouvelle Réforme de 1866 demeure en vigueur et avec force obligatoire » puisque cet article en déterminant les conditions requises pour être électeur dit textuellement :

« Les étrangers mariés avec une pubilla pourront l'être aussi, à condition qu'il y ait au moins 3 ans qu'ils habitent le pays et qu'il ne soit pas prouvé qu'ils ont traité avec mépris ou indifférence les choses et lois du pays selon l'avis de l'Hble Comu en cas de doute, avec recours possible au Prince souverain »,

D'un mutuel accord,

DÉCRÉTONS :

Article unique. — Les dispositions contenues dans les articles VI et VII du décret du 17 juin 1939 seront complétées par les additifs suivants :

Additif à l'art. VI. — Pourront également acquérir la nationalité andorrane les enfants de père étranger et de mère andorrane *non pubilla* quand ils sont nés mais devenus *pubilla* par la suite même dans le cas où elle deviendrait *pubilla* étant déjà veuve, quand ils arriveront à l'âge de 18 ans.

Additif à l'art. VII. — Pourra également acquérir la nationalité andorrane l'étranger marié avec une femme andorrane *non pubilla* si celle-ci devient *pubilla* par la suite.

Pour bénéficier des présentes dispositions, les intéressés devront s'adresser aux Délégations des deux coprinces dans un délai de six mois (maximum) à partir de l'âge de 18 ans pour l'enfant sollicitant ou à partir du moment où l'épouse a été instituée pubilla si c'est l'étranger marié avec la femme andorrane le sollicitant. Les Délégations donneront suite à la requête seulement après avoir vérifié que le sollicitant réunit les conditions exigées par la Nouvelle Réforme de 1866 pour être électeur, s'être assurées que la demande a pour but d'assurer la continuation du « feu andorran » et que le postulant a renoncé par acte notarié à la nationalité paternelle ou d'origine suivant le cas. Le requérant devra attendre, pour faire cet acte, que lui soit notifiée par les Délégations l'acceptation de sa demande.

La Seu d'Urgell, le 24 mars 1958.

Le Vicaire général,
Délégué permanent pour l'Andorre
du coprince évêque d'Urgell :
Père VILADAS.

Perpignan, le 24 mars 1958.

Le Préfet des Pyrénées-Orientales,
Délégué permanent
du coprince français :
Maurice JUSTIN.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Sources manuscrites :

Archives du Ministère Français des Affaires Etrangères : Andorre — Mémoires et Documents, 3 vol.

Archives départementales de l'Ariège.

Archives de la Délégation Permanente Française pour l'Andorre à Perpignan.

Archives Nationales : Fonds Baluze.
Fonds Decamps.
Fonds Doat.
Layettes du Trésor des Chartes (série J 879).
Chartes et Diplômes de Charles le Chauve.

II. — Sources imprimées :

1° Thèses de doctorat en droit consacrées a l'Andorre :

Barbier (Pierre). — *La coutume privée d'Andorre envisagée dans ses sources et dans ses institutions les plus originales*, Paris, 1937.

Chabrol (Alain). — *Contribution à l'étude du développement sylvo pastoral des régions de montagne*, Toulouse, 1961.

Cougul (Jean). — *Etude historique, juridique et économique de l'Andorre*, Toulouse, 1943.

Perrouin (Jean-Yves). — *Structures économiques et développement communautaire de la vallée d'Ordino (Andorre)*, Toulouse, 1962.

Roca (Joseph). — *De la condition internationale des Vallées d'Andorre*, Lille, 1901.

Six (Jules). — *Les institutions politiques du Val d'Andorre*, Lille, 1901.

Teulière (Auguste). — *La Constitution de l'Andorre : les pouvoirs législatif et exécutif*, Toulouse, 1904.

Toureng (Raymonde). — *Statut juridique des Vallées d'Andorre*, Toulouse, 1939.

Vilar (André). — *L'Andorre, étude de droit public et international*, Paris, 1904.

2° Sources françaises :

Abadal (R. d'). — « La domination carolingienne en Catalogne », *Revue historique,* tome CCXXV, avril-juin 1961, pp. 319 à 340.

Anthony (R.). — « Recherches sur la situation politique de l'Andorre au xvi^e siècle », *Mélanges Iorga,* Paris, 1933, pp. 41 à 64.

— « Lettres de Catherine de Bourbon aux habitants du Val d'Andorre », *Bulletin de la Société des Sciences Lettres et Arts de Pau,* 2^e série, tome LIV, 1931-1932, pp. 69 à 73.

Appolis (E.). — « Une assemblée administrative sous un régime féodal dans le monde contemporain : le Très Illustre Conseil Général des Vallées d'Andorre - Etudes présentées à la Commission internationale des Assemblées d'Etat », *Journées internationales,* Paris, 1957.

Araud (Léon). — *Les Vallées d'Andorre,* Bourg, 1938.

— « Andorre », *Bulletin des Naturalistes et Archéologues de l'Ain,* 1948, Bibliothèque Nationale 8° S 9804.

Astraudo (Duc). — *Les petits Etats d'Europe : Andorre : son histoire, sa constitution et son statut international,* Paris, 1932.

Auzias. — *Aquitaine carolingienne,* Toulouse, 1937, Bib. Nat. 8° Z 10892.

Bacquer (Jean). — *La coprincipauté d'Andorre, dernier Etat féodal,* Andorre-la-Vieille, 1959.

Bassereau (Léon). — *La République d'Andorre,* Montpellier, 1884.

Bastiani (R.S.). — « La République de Saint-Marin », Ecole Supérieure de Commerce de Paris, 1967, numéro spécial : *Petits Etats grandes puissances,* pp. 108 à 114.

Baudon de Mony (Charles). — *Relations politiques des Comtes de Foix avec la Catalogne jusqu'au commencement du XIV^e siècle,* 2 vol., Paris, 1896.

— *Origines historiques de la question d'Andorre,* Bib. de l'Ecole des Chartes, tirage à part, 1885, Bib. Nat. LK^2 3498.

— « La Vallée d'Andorre et les Evêques d'Urgel au Moyen Age », *Revue des Pyrénées,* Toulouse, 1892, pp. 551 à 571.

Baulard (R.). — *La gendarmerie française dans les Vallées d'Andorre,* Perpignan, 1934, Imp. catalane.

Berthet (Elie). — *Le Val d'Andorre,* Paris, 1842.

Bertin (Paul). — *Les relations économiques et financières de la France et du Val d'Andorre,* Mémoire de stage dactylographié, 1950.

Blade (J.F.). — « Mémoire sur les limites de la France et de la Vallée d'Andorre », *Recueil de l'Académie de Législation de Toulouse,* 1875, pp. 296 à 331.

— « Mémoire sur les limites de l'Espagne et de la Vallée d'Andorre », *Etudes géographiques sur la Vallée d'Andorre,* Paris, 1875, pp. 36 à 59.

— « Sources de l'histoire andorrane », *Revue de Toulouse,* 1869, tome XXX, pp. 34 à 45.

— « Notice sur les mostasas de la Vallée d'Andorre », *Recueil de l'Académie de Législation de Toulouse,* 1875, pp. 325 à 331.

— « Note CLXVII - Eglise d'Urgel », *in Histoire du Languedoc (1730-1745)* de Dom Vaissette, réed. Privat, pp. 900 à 911.

— « Etude sur la Vallée d'Andorre », Archives du Ministère des Affaires étrangères : *Andorre - Mémoires et Documents,* tome II, 1885.

BOUCOIRAN (L.). — *Ariège, Andorre et Catalogne*, Paris, 1854 (Bib. Nat. LK⁴ 88).

BOUGY (A. de). — *Andorre et Saint-Marin, les plus anciennes républiques de l'Europe.*

BOUTARIC (M.E.). — *Actes du Parlement de Paris*, 1re série de l'an 1254 à l'an 1328, Paris, 1863-1867, 2 vol.

BRY (Georges). — *Précis élémentaire de droit international public*, Paris, 1910, Sirey, pp. 58 et suiv.

BRUTAILS (Jean-Auguste). — *La coutume d'Andorre*, Paris, 1904 et réédition Casals, 1965, Andorre-la-Vieille.

— « Etude critique sur les origines de la question d'Andorre », *Revue des Pyrénées*, n° 3, 1991 tirage à part et « Réponse à M. Baudon de Mony », *Revue des Pyrénées*, 1892, pp. 571 à 580.

— « Commentaires sur le livre de Valls Taberner *Privilegis i ordinacions de les Valls Pirenenques* », tome III, Val d'Andorre, *Bulletin Hispanique*, 1919-1920.

— « Note sur le livre de F. de Los Rios Urruti : *Vida e instituciones del pueblo de Andorra - Una supervivencia sénorial* », Madrid, 1920.

— « Bulle originale de Silvestre II pour la Seo d'Urgel (mai 1001), Commentaire », Bibliothèque de l'Ecole des Chartes, tome 48, p. 521, Paris, 1887, Bib. Nat. 8° L¹⁹C⁷⁵.

— « Vallées d'Andorre », *Bulletin historique régional, Revue des Universités du Midi*, tome III, 1897, Bib. Nat. LK² 5065.

— « Variétés, au sujet de l'Andorre », *Bulletin hispanique*, 1918, tome XX, pp. 185 à 192.

CALMETTE (J.). — « La frontière pyrénéenne entre la France et l'Aragon », *Revue des Pyrénées*, 1913, tome XXV, p. 7.

CAPDEVILA (L.). — *Nouvelle découverte de l'Andorre*, Paris, 1959, Nlles Editions Latines.

CASTILLON D'ASPET (H.). — *Histoire du Comté de Foix*, 2 vol., Paris, 1852, Bib. Nat. 8° LK² 736.

CAUVET (Emile). — *Etablissement des Espagnols dans la Septimanie*, Montpellier, 1898, Bib. Nat. 8° L¹ K 327.

CHÉRUEL (A.). — *Dictionnaire historique des institutions, mœurs et coutumes de la France*, Paris, 1880, 2 vol.

CHEVALIER (Michel). — « La Vallée de l'Ariège et la République d'Andorre », *Revue des Deux Mondes*, 1837.

Chronique de politique étrangère, 1957, pp. 385 à 391. Article anonyme sur l'Andorre.

CLUSEAU (Max). — « Economie et Finances des Vallées d'Andorre », *Revue de Science et de Législation financière*, Paris, 1952, pp. 154 à 170.

COLLIARD (C.A.). — *Institutions internationales*, Dalloz, 1966, p. 93.

COMBARNOUS (G.). — *Voyage aux Etats lilliputiens : les Vallées d'Andorre*, Montpellier, 1933, in-8°, 218 pages.

CORET (Alain). — *Le condominium*, thèse droit, Paris, 1960, Bibliothèque de droit international.

COROMINES (J.). — « Toponimie d'Andorre », *Recueil de travaux offerts à M. Clovis Brunel*, tome I, Paris, 1955, pp. 288-310. Mémoires et documents publiés par la Sté de l'Ecole des Chartes.

DELBEZ (Léon). — *Manuel de droit international public*, Paris, 1951, Lib. Gén. droit et jurisp., p. 167.

— *Les principes généraux du droit international public*, Paris, 1964, Lib. Gén. droit et jurisp., p. 253.

Descheemaeker (Jacques). — *Une frontière inconnue, les Pyrénées de l'Océan à l'Aragon*, thèse droit, Paris, 1945, et *Revue gén. de droit international public*, 1945, pp. 239 à 277.

— « La nationalité andorrane », *Vie judiciaire*, 11 décembre 1961.

— « Andorre, principauté des paradoxes », *Histoire pour tous*, n° 50, juin 1964.

— *Quelques aspects du droit et de la procédure en Andorre*, décembre 1965, dactylographiée, non publiée.

— « L'Andorre de A à Z », Ecole Supérieure de Commerce de Paris, 1967, numéro spécial (*Petits Etats, grandes puissances*), pp. 103 à 108.

— « L'Andorre et son statut juridique international », Cours de droit international, *Le Monde contemporain E.D.F.-G.D.F.*, 1967-1968.

— « Histoire secrète des Vallées d'Andorre », *Histoire pour tous*, n° 100, août 1968 et 101, septembre 1968.

Delpech et Laferrière. — *Constitutions modernes*, Paris, 1928.

Despagnet (F.). — *Essai sur les protectorats*, Paris, 1896, pp. 77 à 81.

Devaux (Jean). — *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, 1935.

Dupuis (Charles). — « Règles du droit de la paix », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1930, tome II, p. 39.

Engelhardt (Ed.). — *Les protectorats anciens et modernes*, Paris, 1896, éd. Pedone, pp. 125 à 132.

Fanjaus (I. de). — « Foix et Andorre, 1278-1882 », *Annuaire du département de l'Ariège*, 1914.

Fauchille (Paul). — *Traité de droit international public*, Paris, 1921, tome I, 1re Partie.

Flandin (E.). — *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*, Paris, 1914, tome V.

Font y Rius (J.M.). — *Communication au Congrès d'Eétudes pyrénéennes de Pau et Lourdes.*

Forne Jou (A.). — « Le Tribunal de Veeduria d'Andorre », *Revue Andorre*, 1958, pp. 35 à 37.

Fuzier Herman. — *Répertoire* (au mot Andorre).

Gallet (Léon). — *Les traités de paréage dans la France féodale*, thèse, Paris, 1935, éd. Sirey.

Gallois (J.P.). — *Le régime international de la principauté de Monaco*, thèse droit, Paris, 1964.

— *Monaco et la France*, Ecole Sup. de Commerce de Paris, numéro spécial, 1967, p. 50.

Ganniers (A. de). — « La République d'Andorre : les droits de la France », *Le Correspondant*, 25 avril 1886.

Gibert (Max). — « Les institutions des Vallées d'Andorre », *Revue internationale de sociologie*, Paris, 1924, juillet-août.

Halphen (L.). — « La place de la royauté dans le système féodal », *Annuaire de l'histoire du droit espagnol*, 1932, pp. 313 à 321.

Jaybert (Léon). — *La République d'Andorre*, Paris, 1865, éd. Durandin.

— *Les trois petites républiques : Saint-Marin, Andorre, Moresnet*, Paris, 1873.

La Pradelle et Niboyet. — Répertoire de droit international public, 1929, tome I, Andorre (P. Goulé).

LESOURD (Paul). — « La Cité du Vatican », Ecole Supérieure de Commerce de Paris, 1967, numéro spécial : *Petits Etats, grandes puissances*, pp. 79 à 85.

LEROY LADURIE (E.). — *Histoire du Languedoc*, Collection Que Sais-je ?

LOT (F.). — *Les invasions barbares*, tome I : Arabes et Maures, Paris, 1937.

LOUMAGNE (Maître). — « Note sous l'arrêt du Juge des Appellations des Vallées d'Andorre », 14 février 1966, *Gaz. Palais*, 2 au 4 octobre 1968, pp. 3 et 4.

MARSAL (J.C.). — *La nouvelle Andorre*, Toulouse, 1945.

MARTENS (F. de). — *Traité de droit international public*, Paris, 1883, tome I.

MARTIN (Olivier). — *Histoire générale du droit français*, n° 157, p. 213.

MERCADIER. — *Ebauche d'une description abrégée du département de l'Ariège*, nov. 1800, Bib. Nat., L K⁴ 85.

MELCHIOR (G.). — *Les établissements des Espagnols dans les Pyrénées méditerranéennes aux VIII^e et IX^e siècles*, thèse, Montpellier, 1884, Bib. Nat. 8° F 28348.

MÉRIGNHAC (A.). — « La situation actuelle et les rapports de l'Andorre, de la France et de l'Espagne », Communication au Congrès des Sociétés Savantes tenu à Toulouse en 1899, *Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques*, pp 267 et suiv.

MILLION (Encyclopédie Le). — *L'Andorre*, pp. 200 et 201, 18 mars 1969.

Monde (Journal *Le*). — Pages spéciales sur Andorre, 25 juin 1963.

— Pages spéciales sur Andorre, 2 novembre 1966.

Moniteur universel du 4 février 1843 (*Le*). — Discours de M. Darnaud, député de l'Ariège, à la Chambre des Députés, dans la discussion du projet d'adresse au Roi, séance du 3 février 1843.

MORAS (Avocat général). — Discours de rentrée à la Cour d'appel de Toulouse, 3 décembre 1882.

OURLIAC (Paul). — Note au *J.C.P.* 1953.II.7739.

— « Existe-t-il une nationalité andorrane ? », *Mélanges Maury*, Paris, 1960, tome I, pp. 403 à 415.

PASSERON (André). — « Avant le voyage du Général de Gaulle en Andorre », *Le Monde*, 21 octobre 1967. « Compte rendu du voyage », *Le Monde*, 24 et 25 octobre 1967.

PASQUIER (F.). — « Charte fausse de l'organisation de l'Andorre sous Charlemagne », *Bulletin historique et philologique*, 1896, pp. 765 à 770.

— « La question d'Andorre au XIII^e et au XX^e siècles », *Mémoires de l'Académie des Sciences, Inscriptions et Belles Lettres de Toulouse*, 2^e série, tome VII, 1919, pp. 373 à 401.

— « L'Andorre en 1794 d'après le rapport d'un représentant du peuple en mission dans l'Ariège », *Bulletin périodique de la Société ariégeoise des Sciences, Lettres, Arts et de la Société des Etudes du Conserans*, 1903, Bib. Nat. 8° Z 10641.

PICCIONI (C.). — « Andorre », *Dictionnaire de l'Académie diplomatique internationale.*

PIERREDON (Cte Gérard de). — « L'Ordre de Malte », Ecole Supérieure de Commerce de Paris, 1967, numéro spécial : *Petits Etats, grandes puissances*, pp. 85 à 90.

POIRET (Paul). — *Les Pyrénées*, tome III : La Vallée d'Andorre, pp. 435 à 456.

Politis (Nicolas). — « Condition internationale du territoire de Moresnet - La question des jeux », *Revue générale de droit international public*, 1904, tome II, pp. 68 à 87.

— « Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides », *R.G. D.I.P.*, 1907, p. 728.

Ponsich (P.). — « Andorre - Les grands faits de son histoire et l'origine de ses institutions », articles parus dans le journal *L'Indépendant*, 18-19-20 octobre 1967.

Pradier-Fodéré. — *Traité de droit international public*, Paris, 1885, tome I, pp. 178 et suiv.

Puigoriol (A. et J.). — *Les Andorrans*, Barcelone, 1964 ; *L'Andorre*, Barcelone, 1961.

Raoul et Alsina. — *L'Andorre intime*, Andorre-la-Vieille, 1964.

— *La Ceca, la Meka et les Vallées d'Andorre*, 1951.

Renault (Louis). — *Article à la Revue de droit international et de législation comparée*, Paris, 1881, tome XIII, p. 223.

Reynald (M.T.). — *La république d'Andorre*, Caen, 1866, 12 pages.

Rivero. — Note au *J.C.P.* 1950.II.5542.

Robin (M.). — « L'Andorre à la Conférence de la Paix », *Le Mercure de France*, juillet-août 1919, pp. 55 à 68.

Rolland (L.) et Lampué (P.). — *Droit d'outre-mer*, Dalloz, 1959, p. 99.

Romeu (Charles). — « Viguier de France en Andorre », *Le Tour du Monde*, 4 décembre 1897.

Rousseau (Charles). — « Les frontières de la France », *Revue générale de droit international public*, 1954, pp. 23 à 52, 208 à 229 et 345 à 374.

— *Le territoire de la France*, Cours de doctorat, 1960-1961, pp. 281 à 309.

— « Les Vallées d'Andorre, une survivanve féodale dans le monde contemporain », *Symbolae Verzyjl*, La Haye, 1958, pp. 337 à 346.

— Note au Sirey, 1935.III.1.
à la *Revue générale de droit international public*, 1960, pp. 639 à 641 ;
à la *Revue générale de droit international public*, 1963, pp. 936 à 941.

— *Traité de droit international public*, 1953, Sirey, tome I.

Roussillon. — *De l'Andorre*, Toulouse, 1823.

Sandy (Isabelle), — *Andorra ou les hommes d'airain*, Paris, 1923, Plon édit.

Scelle (Georges). — *Précis de droit des gens*, Paris, 1932, Sirey, 1re Partie, p. 167.

Sibert (M.). — *Traité de droit international public*, Dalloz, 1951, tome I, II, pp. 158 et 159.

Silvestre de Sacy. — *Chrestomathie arabe*.

Sirmagieff (Haralambi G.). — *De la situation des Etats mi-souverains au point de vue du droit international*, thèse droit, Paris, 1889.

Stockvis (A.M.). — *Manuel d'histoire, de généalogie et de chronologie*, 1888-1891, tome II.

Timbal (J.). — « Le Tribunal Supérieur d'Andorre », *Revue des Pyrénées*, tome I, 1889.

Tourtoulon (Ch. de). — *Jaime Ier le Conquérant, roi d'Aragon, Comte de Barcelone, seigneur de Montpellier, d'après les chroniques et les documents inédits*. Etudes de la Maison de Barcelone, Montpellier, 1867, 2 vol.

Vaissette (Dom.). — *Histoire générale du Languedoc*, 1730-1745, et rééd. Privat, tome I, livre 9.
Vellas (Paul). — « Les Etats exigus en droit international public », *Revue générale de droit international public*, 1954, pp. 559 à 581.
— *Droit international public*, 1967, Librairie Gén. de Droit et de Jurisprudence, p. 325.
Vidal (Victorin). — *L'Andorre*, Paris, 1886.
— « Une révolution en Andorre », *Le Correspondant*, 25 février 1881.
Waline (M.). — Note à la *Revue de droit public*, 1950, pp. 418 à 432.

3° Sources espagnoles :

Abadal (R. d'). — *Catalunya Carolingia*, tome II, Els diploms carolingis a Cataluna.
Conseil Général des Vallées d'Andorre. — *La cuestion de Andorra*, Barcelone, 1894.
Corbera (E. de). — *Cataluna Ilustrata*, 1678, Bib. Nat. F° O C 39.
Corts Peyret (J.). — *Geografia e historia de Andorra*, Barcelone, 1945.
Fiter y Rossell. — *Manual Digest de las Valls*, 1741.
Font y Rius (José Maria). — *Els origens del co-senyoria, Andorra*, Saragosse, 1955, pp. 76 à 109.
Guilera (J.M.). — *Unitat historica del Pirinen*, Barcelone, 1964.
— « Las dos caras del principado de Andorra. Una demanda de la capital desestinada por cinco parroquias », *La Vanguardia espanola*, 23 novembre 1968, p. 40.
— *Una historia d'Andorra*, Barcelone, 1960.
Llobet (Salvador). — *El medio y la vida en Andorra*, Barcelone, 1947.
Los Rios Urruti (F. de) .— *Vida e instituciones del pueblo de Andorra, una supervivencia señorial*, Madrid, 1920.
Miret y Sans (J.). — *Noves y documents inédits sobre la familia senyorial de Caboet y la questio d'Andorra*, Barcelone, 1918.
— *Los Vescomtes de Cerdanya, Conflent y Berga*, 1901, Bib. Nat. 4° On 83.
— *Investigacion historica sobre el vizcondado de Castelbo*, Barcelone, 1900.
Obiols Taberner (C.). — *La justicia penal en Andorra*, 1946.
Osona (A.). — *La republica d'Andorra*, Barcelone, 1896.
Pallerola y Gabriel (F.). — « El principado de Andorra y su constitucion politica », Lerida, 1919, Etude au *Diario de Lerida*, 23 novembre 1894.
Puigt (Abbé). — *Politar Andorra*, 1763.
Pujades (G.). — *Chronica universal de Cataluna*, Barcelone, 1825, Livre 7.
Riberaygua Argelich (B.). — *Los Valles de Andorra*, Barcelone, 1949, E.P.S.A.
Romana Pujo (I.). — *El principado de Andorra. Su constitucion politica y organizacion administrativa*, thèse droit, Barcelone, 1918.
Pujol (P.). — *L'acta de consegracio i dotacio de la catedral d'Urgell de l'Any 819 o 839*, Bib. Institut de langue catalane, Barcelone, Etudes romaines.
Rovira i Virgili. — *Historia nacional de Catalunya*, 1922-1935, tome II, Bib. Nat. 8° Oa 256.

Sampere y Miguel. — « La carta puebla de Andorra », *La Vanguardia española*, Barcelone, 29 juillet - 5 et 19 août 1896.

Trias (J. de Dios). — *Constitucion politica y personalidad internacional del principado de Andorra*, Barcelone, 1890.

Valls Taberner (F.). — « Textes de dret catala », *Privilegis i ordinacions de les Valls Pirenenques*, tome III, Vall d'Andorra, 1920.

Vidal y Guitart (J.M.). — *Instituciones politicas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949, C.S.I.C.

Vila (Marc). — « Perfil juridico-politico de Andorra », *Diario de Barcelona*, 6 février 1966.

Zurita. — *Anales de la Corona de Aragon*, Saragosse, 1618.

4° Sources anglaises :

Fernsworth (L.A.). — « Andorra Museum of feudal Europe », *The National Geographic Magazine*, Washington D.C., 1933, pp. 493 à 512.

Klingman (L.L.). — « « Incredible Andorra », *The National Geographic Magazine*, Washington D.C., 1949, pp. 262 à 290.

Leary (L.G.). — *Andorra, the Hidden Republic*, 1912.

et Encyclopedia Britanica : au mot « Andorra ».

5° Sources allemandes :

Hecker (H.). — *Das Staatsangehörigkeitsrecht del Täler von Andorra*, 1958, Hambourg.

Piesold. — *Andorre mit zwölf Abbildungen*, Heidelberg, 1936.

et Monumenta Germaniae Historica : *Diplomata Carolina*, tome I, pp. 463 et 464, n° 307.

6° Sources latines :

du Cange (P.). — *Glossarium mediae et infimae latinitatis*, Paris, 1840.

Gams (P. Puis Bonifacius). — *Episcoporum Ecclesiae Catholicae*, Ratisbone, 1873.

Marca (P. de). — *Marca Hispanica.*

Migne (J.P.). — *Patrologiae, cursus completus...*, 220 vol., éd. 1848.

Villanueva. — *Viage literario las Iglesias de Espana*, tome IX, Urgel, 1821.

A noter que la plupart des textes figurant dans les œuvres citées ci-dessus de d'Abadal, de Valls Taberner, de Corbera, de Rovira i Virgili et dans les Monumenta Germaniae Historica sont en latin.

7° Source italienne :

Rivista Araldica, numéro du 20 février 1917 : L'Andorre, pp. 75 et 76, Rome.

8° Sources générales :

Beaumanoir (Ph. de). — *Coutumes de Beauvaisis,* 2 vol., éd. 1899-1900.

Ellul (Jacques). — *Histoire des Institutions de l'époque franque à la Révolution,* Paris, 1967, Thémis.

Esmein (Adhémar). — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé,* Paris, Sirey, 1906.

Merle (Marcel). — *La vie internationale,* Paris, 1963, Collection U.

Ourliac (Paul) et de Malafosse (J.). — *Histoire du droit privé,* tomes II et II, Paris, 1957 et 1961, Thémis.

Reuter (Paul). — *Droit international public,* 1968, Thémis.

Rousseau (Charles). — *Droit international public,* 1968, Dalloz.

FRANCE
ESPAÑA
Ax Les Thermes
L'Hospitalet
Près L'Andorre
El Serrat
R. de Tristany
R. de Sortany
R. de l'Anamella
Llorts
R. de Cambaga
Vall del Riu
R. de Fontargent
O Manega
R. d'Incles
Soldeu
Arinsal
La Cortinada
Canillo
Ercs
Ordino
Torrent de Forn
R. de la Sala del Port
Solana d'Andorra
Puymorens
Pal
La Massana
Encamp
Pas de la Casa
La Tour de Carol
Riu Montaner
Riu Valira
Les Escaldes
ANDORRA LA VELLA
Santa Coloma
Riu Madriu
Riu d'Os
Riu de Llumaneres
Saint Julia de Loria
La Farga de Moles
Seo de Urgel

TABLE DES MATIÈRES

LA CONDITION JURIDIQUE DES VALLÉES D'ANDORRE

Pages

AVANT-PROPOS : Les particularités d'un travail juridique sur l'Andorre 3

— Les précédentes études 3
— L'idée recherchée 5
— La documentation 5

INTRODUCTION : Généralités 7

— La situation géographique de l'Andorre 7
— La coutume d'Andorre 9

PREMIÈRE PARTIE

L'HISTOIRE ET LES INSTITUTIONS DES VALLÉES D'ANDORRE

TITRE I. — L'HISTOIRE DES VALLÉES D'ANDORRE 15

CHAPITRE I^er^. — DES ORIGINES AUX PARÉAGES DE 1278 ET 1288. 16

Section I. — *Des origines à la fin du XIII^e^ siècle* 16

§ 1. — Les origines : incertitudes et réalités 16
1° Les incertitudes : l'occupation arabe 16
2° Le IX^e^ siècle dans les Pyrénées : aprision et alleu. 18
3° La question de l'authenticité de la Charte de Charlemagne 20

§ 2. — L'apparition des Evêques d'Urgel en Andorre. 23
1° De l'acte de consécration de la Cathédrale d'Urgel (830) à l'acte d'échange de 988 : du rôle spirituel au rôle temporel 23
2° Du X^e^ au XII^e^ siècles : vers la suprématie des Evêques d'Urgel 26

Pages

3° De la suprématie de l'Evêque d'Urgel en Andorre, aux rivalités entre celui-ci et les Comte de Foix (XIII[e] siècle) 29

4° La lutte entre les Evêques d'Urgel et les Comtes de Foix 33

Section II. — *Les paréages de 1278 et 1288 actes fondamentaux de l'histoire du droit public des Vallées d'Andorre*. 35

§ 1. — Analyse du paréage de 1278 35

1° Fréquence des paréages à l'époque féodale 35

2° Le contenu du paréage et l'approbation du Pape. 36

§ 2. — Importance du paréage : controverses autour de son interprétation 38

1° La part des pariers et l'absence de tout souverain 39

2° Controverses autour du paréage : accusations portées contre le paréage et variété des interprétations du paréage quant à son contenu et à son rôle

§ 3. — Le paréage de 1288, complément du paréage de 1278 44

CHAPITRE II. — LES VALLÉES D'ANDORRE DU XIV[e] SIÈCLE A NOS JOURS 46

Section I. — *L'Andorre du XIV[e] siècle à la Révolution de 1789* 46

§ 1. — Le XIV[e] et le XV[e] siècles en Andorre 46

1° Accroissement des privilèges reconnus aux Andorrans 46

2° Des Comtes de Foix aux Rois de France 48

§ 2. — L'Andorre du XVI[e] siècle à la Révolution 48

1° Nouvelles incertitudes sur le sort de l'Andorre au XVI[e] siècle 48

2° Les Rois de France, coprinces d'Andorre 50

§ 3. — Les conséquences de la Révolution de 1789 en Andorre 53

1° Rupture entre la France et l'Andorre 53

2° Reprise des liens entre la France et l'Andorre : le décret de 1806 55

Section II. — *L'Andorre depuis le XIX[e] siècle* 56

§ 1. — Vicissitudes politiques 56

1° Difficultés sous l'Empire 56

2° Les guerres carlistes 57

§ 2. — Des Réformes aux Révolutions 60

1° Crises politiques : la Réforme - l'affaire de la Maison des jeux 60

2° La « Révolution » de 1881 et ses conséquences.. 62

3° Autres agitations : La question d'Andorre 63

Pages

§ 3. — L'Andorre au XX^e siècle 64
1° Jusqu'en 1945 : Péripéties andorranes : 1945 : fin de l'isolement — L'Espagne républicaine et l'Andorre — La guerre civile espagnole — La 2^e guerre mondiale 64
2° L'Andorre depuis la seconde guerre mondiale : La prospérité — Périodicité des crises — Le coprince français en Andorre 67

TITRE II. — LES INSTITUTIONS ANDORRANES 70

Chapitre I^er. — Les coprinces et leurs représentants 71

Section I. — *Les coprinces* 71
§ 1. — L'Evêque d'Urgel 71
1° Le droit de présentation de l'Espagne 72
2° Le coprince évêque 73
§ 2. — Le Président de la République française 74
1° La nature des droits du Président de la République française en tant que coprince d'Andorre. 74
2° L'action du coprince français 77
§ 3. — Les rapports entre les coprinces : le désaccord quasi institutionnel 79

Section II. — *Les représentants des coprinces* 81
§ 1. — Les Viguiers : nomination - attributions 81
§ 2. — Les Bayles 84
§ 3. — Les Délégués permanents 85
§ 4. — Les Commissaires extraordinaires 87
§ 5. — Les rapports entre les représentants des coprinces 89

Chapitre II. — Les « Assemblées » andorranes 91

Section I. — *Les fonctions électorales et la vie électorale.* 91
§ 1. — Les fonctions électorales 91
§ 2. — Les Conseils locaux : quart-paroisse 93

Section II. — *Le Conseil Général des Vallées d'Andorre* .. 95
§ 1. — Composition et fonctionnement 96
§ 2. — Le comportement du Conseil 98

Section III. — *Les rapports entre les Andorrans, leurs coprinces et le Conseil Général* 102
§ 1. — Les droits des Andorrans à l'encontre du Conseil Général 103
§ 2. — Les liens des autorités andorranes avec les coprinces : la questia 104

Pages

CHAPITRE III. — LA VIE « ADMINISTRATIVE » EN ANDORRE..... 108

Section I. — *La législation andorrane* 108
§ 1. — La variété des textes législatifs et juridiques.. 108
§ 2. — L'absence du contrôle des coprinces : les Parlements français et espagnols 109

Section II. — *La justice* 111
§ 1. — La justice civile 111
1° Le Bayle 111
2° Le Juge des Appellations 112
3° La Tercera Sala 114
§ 2. — La justice pénale : le Tribunal des Corts.... 117
§ 3. — La justice politique : le Tribunal de Veeduria. 119
§ 4. — La situation judiciaire de l'Andorre à l'égard de la France et de l'Espagne 121

Section III. — *L'administration en Andorre* 125
§ 1. — La force publique : police et milice 126
§ 2. — Le service postal 127
§ 3. — L'instruction publique 130
§ 4. — La délivrance de concessions et l'expropriation. 131
§ 5. — La Sécurité sociale 133

DEUXIÈME PARTIE

LES VALLÉES D'ANDORRE
ENTITÉ DE DROIT INTERNATIONAL

TITRE I. — LES VALLÉES D'ANDORRE DANS LA VIE INTERNATIONALE 138

CHAPITRE I^er^. — LES COPRINCES EN DROIT INTERNATIONAL 139

Section I. — *Sont-ils souverains ?* 139
§ 1. — Les controverses juridiques 139
§ 2. — Analyse de la question : l'évolution du concept de souveraineté — La souveraineté n'est pas réglementée, mais les coprinces sont souverains 142

Section II. — *Les droits internationaux des coprinces* .. 148
§ 1. — Les coprinces ont-ils les mêmes droits ? La Mitre d'Urgel en droit international 148
§ 2. — Le coprince français seul détenteur de l'action internationale de l'Andorre 155
1° La représentation diplomatique 155
2° Le droit de traiter 156

Pages

CHAPITRE II. — LES PARTICULARITÉS JURIDIQUES DE LA VIE INTERNATIONALE DE L'ANDORRE 160

Section I. — *La situation juridique et économique de l'Andorre* 161

§ 1. — La situation juridique de l'Andorre 161

1° L'Espagne et l'Andorre — Le comportement politique de l'Espagne — Projets d'annexion — Le statu quo actuel 161

2° Autres particularités juridiques 169

L'Andorre et les organisations internationales 169

La neutralité des Vallées 170

§ 2. — La situation économique de l'Andorre — Les privilèges douaniers et financiers 173

Section II. — *Exemple de difficulté de la vie juridique des Vallées d'Andorre : Les problèmes de la Radio* 178

§ 1. — Les problèmes posés par Radio-Andorre 179

1° Les faits et la décision du Tribunal des conflits 179

2° La théorie de M. Odent et sa critique 183

3° Les observations de M. Waline et sa critique ... 188

§ 2. — Les difficultés de la radio en Andorre : crise politique autour de Sud-Radio 192

TITRE II. — LA NATURE JURIDIQUE DES VALLÉES D'ANDORRE 197

CHAPITRE I^er. — LES VALLÉES D'ANDORRE SONT-ELLES UN ETAT ?

Paragraphe préliminaire : Division de la doctrine 198

Section I. — *Le territoire andorran* 200

§ 1. — Les frontières de l'Andorre 201

§ 2. — L'Andorre dans le contexte pyrénéen 204

Section II. — Existe-t-il une nationalité andorrane ? 206

§ 1. — Les Andorrans en Andorre 206

1° Les décrets sur la nationalité 207

2° Les étrangers en Andorre 210

§ 2. — Les Andorrans en France 211

1° Les décisions judiciaires françaises 211

2° Les décisions administratives françaises 216

§ 3. — Les Andorrans en Espagne 219

Conclusion : *La nationalité andorrane existe bien* 220

Section III. — *La question de la souveraineté de l'Andorre* 221

§ 1. — L'Andorre dispose de certains attributs de la souveraineté 221

§ 2. — L'Andorre n'est pas considérée comme un Etat souverain 223

Pages

CHAPITRE II. — LES VALLÉES D'ANDORRE DERNIÈRE SEIGNEURIE EXISTANTE 229

Section I. — *Aucune des conceptions juridiques classiques ne convient à l'Andorre* 229

§ 1. — Protectorat 229

§ 2. — Monarchie ou principauté 235

§ 3. — Condominium ou Coimperium 237

Section II. — *Le caractère spécifique de la condition juridique de l'Andorre* 241

§ 1. — L'opinion des juristes 241

§ 2. — L'union personnelle est-elle le régime juridique applicable aux Vallées d'Andorre 244

1° Les théories en présence 244

2° Appréciation critique 248

CONCLUSION. — La prospérité contemporaine n'affecte pas la condition juridique des Vallées d'Andorre 251

1° Le développement économique de l'Andorre et ses conséquences 251

2° Le caractère exceptionnel de la condition juridique des Vallées d'Andorre 256

ANNEXES 259

— La Charte de Charlemagne 261

— Les actes de 843, 988, 1001 et 1159 262

— Le paréage de 1278 269

— La bulle de Martin IV 276

— Le paréage de 1288 278

— Liste des Evêques d'Urgel 287

— Liste des coprinces français 290

— Les arrêts Laugé, Vives, Duedra, Massip contre Cruzel, Boedecker et Ronski, Elsen, Le Nickel, Radio-Andorre, Regué, Fornells 292

— Les décrets de 1806 - 1882 - 1884 322

— Les décrets sur la nationalité andorrane 325

BIBLIOGRAPHIE 329

IMPRIMERIE GRANDVILLE NANCY - Dépôt légal : 1° trimestre 1970